



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

## UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO  
PRIVATO E DEL LAVORO: INDIRIZZO DIRITTO INTERNAZIONALE "A. GENTILI"

CICLO XXIV

# LA TUTELA AMBIENTALE NELL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA: LA LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI

Direttore della Scuola: Ch.ma Prof.ssa **MANUELA MANTOVANI**

Coordinatore d'indirizzo: Ch.ma Prof.ssa **ALESSANDRA PIETROBON**

Supervisore: Ch.mo Prof. **ANDREA GATTINI**

Dottorando: **GIANLUCA MARCHIORI**



*"Global warming is not just the greatest environmental challenge facing our Planet,  
it is one of our greatest challenges of any kind"*

BARACK OBAMA



## **ABSTRACT**

Scopo della presente ricerca è di studiare le politiche ambientali europee nel più ampio contesto dell'azione esterna dell'Unione europea. In particolare, essa esamina lo sviluppo della competenza europea in materia di protezione ambientale, nonché la definizione dei rilevanti principi di diritto ambientale. La ricerca intende inoltre indagare l'evoluzione della competenza europea in materia di relazioni esterne, con particolare attenzione agli accordi in forma mista quale mezzo per la conduzione dell'azione esterna dell'Unione europea in materia ambientale, soprattutto con riguardo alla partecipazione ai principali accordi ambientali multilaterali. Una parte significativa della ricerca è dedicata agli sviluppi internazionali in materia di lotta ai cambiamenti climatici, in primo luogo rispetto al regime creato dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite e dal Protocollo di Kyōto. Inoltre, essa analizza le politiche climatiche ed energetiche dell'Unione europea volte alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, attraverso lo schema di *emission trading* europeo, nonché programmi di promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili. La ricerca considera infine gli attuali sviluppi dei negoziati internazionali relativi alla creazione di un nuovo regime internazionale post-2012.

The purpose of this research is to understand the European environmental policy in the broader framework of the EU external action. In particular, it examines the development of the EU competence in the field of environmental protection and the elaboration of the relevant environmental principles. The research investigates also the evolution of the EU competence in external relations, with a focus on mixed agreements as a tool for conducting the EU external action in environmental field, especially regards to the participation of the European Union to the main multilateral environmental agreements. A significant part of the research is dedicated to the international developments in the fight against climate change, firstly the regime created by the UNFCCC and the Kyōto Protocol. It also studies the EU climate and energy policies to reduce greenhouse gas emissions through the European Emission Trading Scheme, as well as energy efficiency and renewable energy programmes. The research finally analyzes the current developments of the international negotiations for a new global climate regime post-2012.



# INDICE SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE</b>	p. 11
---------------------	-------

## **PARTE PRIMA: EVOLUZIONE DELLA COMPETENZA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI TUTELA AMBIENTALE**

### **CAPITOLO I: LA COMPETENZA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA AMBIENTALE**

1.1 Lo sviluppo storico della competenza ambientale dell'Unione europea	p. 15
1.1.1 <i>I Trattati di Roma e i primi Programmi d'azione ambientale (1957-1986)</i>	p. 16
1.1.2 <i>Dall'Atto unico al Trattato di Nizza (1987-2000)</i>	p. 21
1.1.3 <i>Dalla "Costituzione europea" al Trattato di Lisbona (2001-2012)</i>	p. 31
1.2 Le basi giuridiche della competenza dell'Unione in materia ambientale	p. 39
1.2.1 <i>L'art. 192 TFUE (ex art. 175 TCE)</i>	p. 43
1.2.2 <i>L'art. 114 TFUE (ex art. 95 TCE)</i>	p. 46
1.2.3 <i>L'art. 352 TFUE (ex art. 308 TCE)</i>	p. 47
1.2.4 <i>La scelta della base giuridica</i>	p. 48
1.3 Le basi giuridiche incidentali in materia ambientale	p. 51
1.3.1 <i>La politica agricola comune</i>	p. 51
1.3.2 <i>La politica dei trasporti</i>	p. 53
1.3.3 <i>L'armonizzazione della tassazione indiretta</i>	p. 54
1.3.4 <i>La politica energetica e nucleare</i>	p. 55
1.3.5 <i>Altre politiche materiali dell'Unione rilevanti per la protezione dell'ambiente</i>	p. 57

### **CAPITOLO II: I PRINCIPI DEL DIRITTO AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA**

2.1 Il carattere giuridicamente vincolante dei principi ambientali	p. 59
2.1.1 <i>Gli effetti giuridici dei principi per le istituzioni europee</i>	p. 61
2.1.2 <i>Gli effetti giuridici dei principi per gli Stati membri</i>	p. 65
2.2 I principi del diritto dell'Unione rilevanti per la protezione ambientale	p. 67
2.2.1 <i>Il principio di sussidiarietà</i>	p. 68
2.2.2 <i>Il principio di proporzionalità</i>	p. 69
2.2.3 <i>La tutela ambientale e i diritti fondamentali</i>	p. 71
2.3 I principi del diritto ambientale dell'Unione europea	p. 73
2.3.1 <i>Il principio di integrazione</i>	p. 74
2.3.2 <i>Il principio dello sviluppo sostenibile</i>	p. 77
2.3.3 <i>Il principio dell'alto livello di protezione ambientale</i>	p. 80
2.3.4 <i>Il principio di precauzione</i>	p. 84
2.3.5 <i>Il principio dell'azione preventiva</i>	p. 87
2.3.6 <i>Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, del danno ambientale</i>	p. 89
2.3.7 <i>Il principio "chi inquina paga"</i>	p. 90
2.4 La responsabilità ambientale e il sistema sanzionatorio	p. 93

## **PARTE SECONDA: L'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA IN RAPPORTO ALLA TUTELA AMBIENTALE**

### **CAPITOLO III: LA COMPETENZA ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA AMBIENTALE: IL RICORSO AGLI ACCORDI MISTI**

3.1	Aspetti generali dell'azione esterna dell'Unione europea	p. 105
3.2	Le basi giuridiche della competenza esterna dell'Unione	p. 111
3.2.1	<i>La competenza dell'Unione nella sfera delle relazioni esterne</i>	p. 113
3.2.2	<i>L'evoluzione della competenza esterna dell'Unione alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia</i>	p. 116
3.3	Gli accordi misti: una definizione	p. 124
3.3.1	<i>Dottrina e pratica</i>	p. 128
3.3.2	<i>La giurisdizione interpretativa della Corte di Giustizia</i>	p. 132
3.3.3	<i>L'obbligo di leale cooperazione e il requisito dell'unità della rappresentanza esterna dell'Unione</i>	p. 136
3.4	Una classificazione delle tipologie di accordo misto	p. 140
3.4.1	<i>Classificazione per tipo di competenza</i>	p. 141
3.4.2	<i>Ricorso obbligatorio o facoltativo agli accordi misti</i>	p. 143
3.4.3	<i>Classificazione in base ai soggetti partecipanti</i>	p. 144
3.5	Le procedure decisionali in materia di competenza esterna	p. 146

### **CAPITOLO IV: L'UNIONE EUROPEA E I PRINCIPALI ACCORDI AMBIENTALI MULTILATERALI**

4.1	La protezione dello strato di ozono: la Convenzione di Vienna (1985) e il Protocollo di Montreal (1987)	p. 165
4.2	Il controllo sui prodotti pericolosi: la Convenzione di Basilea (1989), la Convenzione di Rotterdam (1998) e la Convenzione di Stoccolma (2001)	p. 169
4.2.1	<i>La Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione</i>	p. 169
4.2.2	<i>La Convenzione di Rotterdam sulla procedura di assenso preliminare con conoscenza di causa per taluni prodotti chimici e antiparassitari pericolosi nel commercio internazionale</i>	p. 172
4.2.3	<i>La Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti</i>	p. 173
4.3	La conservazione della diversità biologica: la Convenzione sulla biodiversità (1992) e il Protocollo sulla biosicurezza (2000)	p. 176
4.3.1	<i>La Convenzione di Rio sulla diversità biologica</i>	p. 177
4.3.2	<i>Il Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica</i>	p. 179
4.3.3	<i>La tutela della biodiversità nell'Unione europea</i>	p. 184
4.4	L'accesso alle informazioni in materia ambientale: La Convenzione di Åarhus (1998)	p. 192

## **PARTE TERZA: L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA PER IL CLIMA E IL REGIME CLIMATICO INTERNAZIONALE**

### **CAPITOLO V: IL QUADRO INTERNAZIONALE DI RIFERIMENTO – LA CONVENZIONE QUADRO DELLE NAZIONI UNITE E IL PROTOCOLLO DI KYÔTO**

5.1	Introduzione alla questione dei cambiamenti climatici	p. 201
-----	---	--------



5.2 L'attuale regime internazionale sui cambiamenti climatici	p. 206
5.3 La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) e il Protocollo di Kyōto (1997)	p. 210
5.3.1 <i>Principi e disposizioni della Convenzione quadro</i>	p. 211
5.3.2 <i>Il Protocollo di Kyōto</i>	p. 214
5.3.3 <i>I principali gruppi impegnati nel negoziato e il disimpegno statunitense</i>	p. 217
5.3.4 <i>L'evoluzione del regime attraverso le Conferenze delle Parti</i>	p. 221
5.3.5 <i>Da Bali a Doha: l'attuale dibattito sul regime post-2012</i>	p. 224

## **CAPITOLO VI: L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI**

6.1 Lo sviluppo di una strategia climatica europea	p. 236
6.2 La riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra	p. 247
6.2.1 <i>Il sistema europeo di scambio di quote di emissione: la Direttiva ETS</i>	p. 249
6.2.2 <i>La rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e il Benchmarking</i>	p. 256
6.2.3 <i>La Linking Directive e la Effort-sharing Decision</i>	p. 258
6.2.4 <i>La normativa in materia di raccolta e stoccaggio del carbonio: la Direttiva CCS</i>	p. 260
6.3 Le attività di monitoraggio, comunicazione e verifica	p. 263
6.4 La strategia energetica dell'Unione europea	p. 267
6.4.1 <i>La promozione delle energie rinnovabili</i>	p. 270
6.4.2 <i>La promozione dell'efficienza energetica</i>	p. 272
6.4.3 <i>Lo sviluppo delle bio-energie</i>	p. 274
6.5 La politica dei trasporti	p. 276
6.6 La gestione del suolo: il settore agricolo e forestale	p. 280
6.7 La strategia di adattamento e i finanziamenti per il clima	p. 285

## **CAPITOLO VII: VERSO UN REGIME CLIMATICO INTERNAZIONALE POST-KYŌTO**

7.1 Recenti sviluppi dell'azione europea a livello interno ed internazionale	p. 289
7.2 I negoziati in corso per la definizione del nuovo regime climatico internazionale	p. 298
7.3 Elementi del regime climatico post-Kyōto: riflessioni	p. 302
7.3.1 <i>Un mercato globale del carbonio</i>	p. 307
7.3.2 <i>Un sistema di tassazione ambientale</i>	p. 314
7.3.3 <i>Strategie per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili</i>	p. 320
7.3.4 <i>La tutela del suolo e del patrimonio forestale</i>	p. 324
7.3.5 <i>Ulteriori obiettivi settoriali</i>	p. 327

<b>CONCLUSIONI</b>	p. 331
--------------------	--------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	p. 335
---------------------	--------

<b>INDICE DELLA LEGISLAZIONE</b>	p. 363
----------------------------------	--------

<b>INDICE DELLA GIURISPRUDENZA</b>	p. 379
------------------------------------	--------



## **INTRODUZIONE**

La presente ricerca si propone di studiare l'evoluzione della tutela ambientale nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione europea, per quanto riguarda il ruolo dell'Unione nel contesto dei negoziati climatici internazionali. Nello specifico, s'intende cercare di fornire un quadro complessivo e coerente dello stato dell'arte in materia, approfondendo alcuni elementi critici del sistema e tentando di proporre alcune riflessioni rispetto ai futuri sviluppi del regime climatico internazionale.

In particolare, la ricerca sarà strutturata in tre parti: nella prima parte, sarà analizzato lo sviluppo della competenza dell'Unione europea in materia ambientale, attraverso la definizione della base giuridica e di una serie di principi rilevanti in materia di protezione dell'ambiente. Nella seconda parte, invece, saranno studiati i caratteri salienti della competenza esterna dell'Unione europea, concentrando l'attenzione sullo strumento degli accordi misti ai quali l'Unione ha fatto ricorso in materia ambientale. Inoltre, saranno esaminati sommariamente i principali accordi ambientali multilaterali sottoscritti dall'Unione europea.

Il nucleo principale della ricerca è rappresentato dalla terza parte, incaricata di contestualizzare l'azione esterna dell'Unione europea in materia ambientale per quanto riguarda la lotta ai cambiamenti climatici. In un primo momento sarà esaminato il quadro internazionale di riferimento costituito dalla Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (1992) e dal Protocollo di Kyoto (1997). Successivamente, verranno approfondite le politiche climatiche ed energetiche adottate dall'Unione europea a livello interno. Infine, la ricerca analizzerà con maggiore attenzione i negoziati climatici internazionali in corso, sottolineando le attuali posizioni dei principali gruppi negoziali –soprattutto l'Unione europea – e individuando alcune possibili direttrici da esplorare allo scopo di costruire un regime climatico il più possibile efficace, coerente ed inclusivo.



**PARTE PRIMA:**

**LA COMPETENZA DELL'UNIONE  
EUROPEA IN MATERIA DI TUTELA  
AMBIENTALE**



## CAPITOLO I

# L'EVOLUZIONE DELLA COMPETENZA EUROPEA IN MATERIA AMBIENTALE

*SOMMARIO:* 1.1 Lo sviluppo storico della competenza ambientale dell'Unione europea – 1.1.1 I Trattati di Roma e i primi Programmi d'azione ambientale (1957-1986) – 1.1.2 Dall'Atto unico al Trattato di Nizza (1987-2000) – 1.1.3 La “Costituzione europea” e il Trattato di Lisbona – 1.2 Le basi giuridiche della competenza dell'Unione in materia ambientale – 1.2.1 L'art. 192 TFUE (ex art. 175 TCE) – 1.2.2 L'art. 114 TFUE (ex art. 95 TCE) – 1.2.3 L'art. 352 TFUE (ex art. 308 TCE) – 1.2.4 La scelta della base giuridica – 1.3 Le basi giuridiche incidentali in materia ambientale – 1.3.1 La politica agricola comune – 1.3.2 La politica dei trasporti – 1.3.3 L'armonizzazione della tassazione indiretta – 1.3.4 La politica energetica e nucleare – 1.3.5 Altre politiche materiali dell'Unione rilevanti per la protezione dell'ambiente

## 1.1 Lo sviluppo storico della competenza ambientale dell'Unione europea

La protezione dell'ambiente ha assunto negli anni recenti una rilevanza sempre maggiore nell'agenda politica globale. In considerazione del fatto che i fenomeni di degrado ambientale non trovano limiti nelle frontiere nazionali, infatti, la tutela ambientale si è imposta come uno dei temi più significativi affrontati anche a livello internazionale ed europeo. La stretta interdipendenza dei fenomeni ambientali rende appunto necessarie soluzioni concertate a livello internazionale, essendo insufficienti i semplici rimedi nazionali<sup>1</sup>. L'Unione europea, in ragione della sua storia e della costante evoluzione delle sue competenze, rappresenta oggi un attore di primo piano a livello internazionale, soprattutto nell'ambito della protezione ambientale e della lotta ai cambiamenti climatici, settori nei quali può dimostrare al meglio le sue capacità di sintesi nella ricerca di risposte concrete alle diverse esigenze ambientali.

Ciononostante, la strada verso lo sviluppo di maggiori responsabilità europee in materia non è stata affatto semplice o priva di battute d'arresto. Del resto, in ogni settore di competenza dell'Unione gli Stati membri hanno spesso rivendicato le proprie prerogative nazionali, cedendo con difficoltà fette della propria

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento sulla protezione dell'ambiente secondo il diritto internazionale, cfr. ANNIBALE S., *La tutela ambientale in campo internazionale*, Padova, 1996; BOYLE A. E FREESTONE D. (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Oxford, 1999; BODANSKY D., BRUNÉE J. E HEY E. (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007; BIRNIE P.W., BOYLE A. E REDGWELL C., *International Law and the Environment*, Oxford, 2009; FODELLA A. E PINESCHI L. (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; MUNARI F. E SCHIANO DI PEPE L., *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012.

sovranità all'Unione europea. Il capitolo approfondirà lo sviluppo storico della competenza europea in materia di protezione ambientale – dalla totale assenza nei Trattati di Roma, volti a disciplinare l'integrazione economica e le libertà di circolazione, fino ad arrivare all'attuale competenza dell'Unione, seppur non esclusiva – analizzandone le basi giuridiche esplicite ed incidentali.

### *1.1.1 I Trattati di Roma e i primi Programmi d'azione ambientale (1957-1986)*

Il processo di integrazione europea iniziò al termine della Seconda guerra mondiale con l'obiettivo di assicurare una pace duratura tra le nazioni europee. La proposta di Schuman portò nel 1951 alla creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) tra Francia, Germania ovest, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, allo scopo di stabilire un mercato comune per il carbone e l'acciaio. Per la prima volta in Europa si costituiva quindi un'autorità indipendente dagli Stati membri, dotata della competenza ad adottare decisioni vincolanti in determinate materie. Tuttavia, in tale Trattato ancora non figuravano considerazioni relative all'ambiente.

Passi successivi verso la creazione di un'organizzazione internazionale in Europa che operasse indipendentemente dagli interessi differenti degli Stati membri furono raggiunti con il Trattato di Roma del 1957. Nella sua formulazione originaria, il Trattato istitutivo della CEE non conteneva alcun riferimento ai termini ambiente, tutela o politica ambientale<sup>2</sup>. Il fine principale del Trattato era infatti quello di assicurare il rispetto delle quattro fondamentali libertà di circolazione all'interno degli Stati membri. Allo stesso tempo il Trattato metteva le basi per l'attuazione di politiche comuni in diversi ambiti, quali l'agricoltura, i trasporti ed il commercio, con l'obiettivo di eliminare progressivamente le politiche nazionali in tali settori.

Non furono avanzate preoccupazioni o discussioni rispetto ad una politica ambientale, in quanto la priorità era rappresentata dall'istituzione di un mercato comune, senza considerare altre politiche che non fossero funzionali a tale scopo. Ciononostante, la Comunità attuò una propria politica ambientale anche prima del 1987, in quanto fu presto evidente che la creazione di un mercato comune, che avrebbe progressivamente eliminato le frontiere nazionali, richiedeva una serie di misure a protezione dell'ambiente e della salute umana. Il Trattato CEE faceva inoltre un generico richiamo ai diritti sociali dei lavoratori, mentre nulla si diceva riguardo alla protezione della salute, alla sicurezza delle persone o agli interessi dei consumatori. Un vago riferimento all'ambiente si ritrovava però nell'art. 30, il quale prevedeva la possibilità per gli Stati di adottare misure a protezione della vita e della salute delle persone, degli animali e delle piante.

Negli anni successivi aumentò tuttavia l'attenzione dell'opinione pubblica e della comunità internazionale alle tematiche ambientali. La Conferenza sull'ambiente delle Nazioni Unite del settembre 1972 fece

---

<sup>2</sup> KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002, p. 1.



emergere infatti le questioni del degrado ambientale e della necessità di adottare soluzioni sia a livello nazionale che internazionale. Negli anni Sessanta e Settanta, anche all'interno della CEE iniziò così a rendersi necessaria l'adozione di misure comuni per affrontare la questione ambientale, in quanto le misure nazionali non solo si rivelavano insufficienti, ma rischiavano soprattutto di ostacolare l'attuazione degli obiettivi previsti dal Trattato CEE per le altre politiche materiali. A partire dal termine del primo periodo transitorio per l'istituzione del mercato comune, la Comunità avviò quindi un numero sempre maggiore di misure ambientali. In tale periodo il Consiglio adottò infatti una serie di direttive in materia di sostanze pericolose, inquinamento acustico ed emissioni inquinanti dei veicoli a motore<sup>3</sup>.

Sotto la spinta di alcuni Stati, e sostenuta dal Parlamento, la Commissione europea fu in grado di avviare una propria politica ambientale riferita al territorio e alle competenze della Comunità. Questo primo tentativo di definire la competenza ambientale si concretizzò con la Prima comunicazione in materia di ambiente, presentata al Consiglio nel luglio del 1971<sup>4</sup>. In tale comunicazione la Commissione sottolineò la necessità di adottare un Programma d'azione per l'ambiente. Ne seguì un acceso dibattito, sia a livello europeo che nazionale, riguardo all'opportunità di affrontare le diverse questioni ambientali in sede CEE piuttosto che attraverso accordi intergovernativi e forme di coordinamento delle politiche interne tra gli Stati membri<sup>5</sup>. Una successiva comunicazione della Commissione, inviata al Consiglio nel marzo 1972, cercò inoltre di fornire un concetto di "ambiente", inteso non solo in senso naturalistico ma anche legato alla vita dell'essere umano.

Al vertice di Parigi dell'ottobre 1972, i Capi di Stato e di Governo adottarono una Dichiarazione<sup>6</sup> secondo cui la crescita economica doveva essere volta al miglioramento della qualità della vita e del benessere generale, da realizzare anche attraverso la protezione dell'ambiente. Le istituzioni europee furono quindi incaricate di predisporre un programma di azione in materia ambientale, che venne poi adottato nel 1973<sup>7</sup>. Dietro proposta della Francia, la quale propendeva per una cooperazione intergovernativa in materia ambientale, il Programma fu approvato anche dai rappresentanti degli Stati membri riuniti in Consiglio, oltre che dalla Comunità, nella forma di una dichiarazione. I successivi Programmi<sup>8</sup> furono invece adottati

---

<sup>3</sup> Cfr. Direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose, in GUCE (1967) L 196/1; Direttiva 70/157/CEE del Consiglio, del 6 febbraio 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore, in GUCE (1970) L 42/16; Direttiva 70/220/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con i gas prodotti dai motori ad accensione comandata dei veicoli a motore, in GUCE (1970) L 79/1; Direttiva 70/388/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1970, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al segnalatore acustico dei veicoli a motore, in GUCE (1970) L 176/12; Direttiva 72/306/CEE del Consiglio, del 2 agosto 1972, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento prodotto dai motori diesel destinati alla propulsione dei veicoli, in GUCE (1972) L 190/1.

<sup>4</sup> Cfr. *Boll. CE*, 1971, n. 9/10.

<sup>5</sup> KRAMER L., *Manuale* cit., p. 2.

<sup>6</sup> Cfr. *Boll. CE*, 1972, n. 10.

<sup>7</sup> Primo programma d'azione per l'ambiente (1973) GUCE C 112/1.

<sup>8</sup> Secondo programma d'azione per l'ambiente (1977) GUCE C139/1; Terzo programma d'azione per l'ambiente (1983) GUCE

nella forma di risoluzione, mentre le revisioni del Quinto e del Sesto programma hanno seguito la nuova procedura prevista dall'art. 175(3) TCE, e sono state quindi adottate attraverso una decisione.

In questa prima fase si stabilì una forte connessione tra le misure a tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale europeo, allo scopo di individuare strumenti e modalità maggiormente capaci di limitare e prevenire i fenomeni di inquinamento. Mancò quindi una rilevanza autonoma dei fenomeni ambientali, affrontati solo nell'ottica di eliminare gli ostacoli al mercato interno, in quanto l'inquinamento poteva comportare l'effetto di incidere sul suo funzionamento. La mancanza di disposizioni specifiche che attribuissero alla Comunità una competenza in materia di protezione ambientale fu, in un primo momento, aggirata attraverso un'interpretazione estensiva di alcune norme del Trattato, permettendo quindi di individuare la base giuridica per l'adozione di determinate misure attraverso il ricorso agli ex artt. 100 e ss. TCE<sup>9</sup>, possibilità avallata anche dalla Corte di Giustizia<sup>10</sup>. La Comunità fece inoltre ampio ricorso alla teoria dei c.d. poteri impliciti, contenuta nell'ex art. 235 TCE, il quale consentiva un'azione qualora risultasse necessaria al raggiungimento degli scopi della Comunità nel mercato comune, anche in mancanza di specifici poteri previsti dai Trattati<sup>11</sup>.

In questo periodo la Comunità adottò così una serie di normative in relazione ai principali settori d'intervento in materia ambientale in materia di inquinamento delle acque, dell'aria, da rifiuti, da sostanze pericolose e da rumore, alle quali gli Stati membri si adeguarono<sup>12</sup>. Questi primi provvedimenti erano

---

C46/1; Quarto programma d'azione per l'ambiente (1987) GUCE C328/1; Quinto programma d'azione per l'ambiente (1993) GUCE C138/1; Sesto programma d'azione ambientale (2002) GUCE L242/1.

<sup>9</sup> Cfr Art. 100 TCE: *"Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune. L'Assemblea e il Comitato economico e sociale sono consultati sulle direttive la cui esecuzione imporrebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative"*.

<sup>10</sup> Corte di Giustizia, cause riunite 91/79 e 92/79, *Commissione c. Italia* [1980].

<sup>11</sup> SAGGIO A., "Le basi giuridiche comunitarie della politica ambientale nell'ordinamento giuridico comunitario dopo l'entrata in vigore dell'AUE", in *Rivista di diritto europeo* (d'ora in avanti RDE), 1990, p. 39.

<sup>12</sup> Direttiva 70/157/CEE del Consiglio, del 6 febbraio 1970, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore, in GUCE (1970) L 42/16; Direttiva 70/220/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1970, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con i gas prodotti da veicoli a motore, in GUCE (1970) L 81/15; Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri, in GUCE (1975) L 194/26; Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, in GUCE (1975) L 194/39; Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, in GUCE (1976) L 31/1; Direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, in GUCE (1976) L 129/23; Direttiva 78/176/CEE del Consiglio, del 20 febbraio 1978, relativa ai rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio, in GUCE (1978) L 54/19; Direttiva 78/319/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, in GUCE (1978) L 84/43; Direttiva 78/1015/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1978, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei motocicli, in GUCE (1978) L 349/21; Direttiva 80/778/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, in GUCE (1980) L 229/11; Direttiva 80/779/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione, in GUCE (1980) L 229/30; Decisione 81/462/CEE del Consiglio, dell'11 giugno 1981, relativa alla conclusione della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, in GUCE (1981) L 171/11.

caratterizzati da un carattere molto dettagliato, indicando in modo definito una serie di comportamenti ed adempimenti, non limitandosi a dettare meri principi ma a definire una regolamentazione specifica.

Attraverso i primi Programmi d'azione ambientale, la Comunità stabilì l'importanza delle esigenze ambientali all'interno delle diverse politiche materiali. Tali programmi sancirono, in particolare, il principio di prevenzione, il principio "chi inquina paga" e il principio del livello appropriato di azione<sup>13</sup>. In particolare, il Primo programma di azione ambientale comprendeva misure di protezione dell'ambiente di lavoro, in considerazione del fatto che anche questo costituisse una parte dell'ambiente più in generale. Tuttavia, in breve tempo, fu stabilito che le politiche ambientali non dovessero includere le misure sociali che regolavano l'ambiente di lavoro, in quanto per queste una sistemazione si poteva rinvenire nel quadro generale delle politiche sociali. Tale divisione fu poi sancita dal Trattato di Amsterdam negli ex artt. 95(4) e 95(5).

Quanto al settore energetico, la separazione tra misure ambientali e il settore nucleare risultava invece meno definita, in quanto lo stesso Trattato EURATOM del 1957 ometteva qualsiasi riferimento al termine "ambiente". Tuttavia, la Commissione europea adottò alcune misure relative al nucleare nel contesto delle prime iniziative intraprese in politica ambientale, in considerazione del legame sempre più stretto tra lo sviluppo di tecnologia nucleare e il rischio per l'ambiente. Il Primo programma prevedeva infatti una serie di attività di ricerca in materia nucleare, volte alla riduzione dell'inquinamento. Nel 1975 il Consiglio mise quindi in discussione i costi e le attività statali nei settori ambientali, con inclusione delle attività connesse al nucleare<sup>14</sup>. Inoltre, la Direttiva 75/442/CE sui rifiuti includeva anche le scorie nucleari, mentre la Direttiva 85/337/CE sulla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati si applicava anche alle installazioni nucleari<sup>15</sup>. Negli anni successivi le istituzioni europee furono tuttavia persuase che le questioni ambientali non dovessero comportare ricadute dirette sul settore nucleare, ma che questo dovesse essere regolato dal solo Trattato EURATOM. A partire dalla metà degli anni Ottanta si iniziò quindi ad escludere le tematiche relative all'energia nucleare dalle misure ambientali europee.

La Francia, nonostante nel 1972 avesse organizzato a Parigi il primo vertice europeo, era dell'opinione che le misure a tutela dell'ambiente non costituissero una competenza europea, come si poteva desumere dalla lettera del Trattato CEE. Nell'ottica francese, la sede più appropriata per una regolamentazione ambientale doveva fondarsi necessariamente sulla cooperazione intergovernativa tra gli stessi Stati membri della Comunità<sup>16</sup>. Sfruttando quanto stabilito dal Trattato CEE riguardo alle decisioni da prendere all'unanimità, nel 1973-1974 la Francia riuscì ad opporsi all'adozione di misure ambientali di carattere vincolante,

---

<sup>13</sup> Doc.Com (80)222.

<sup>14</sup> Raccomandazione 75/436/CEE del Consiglio, del 3 marzo 1975, concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente, in GUCE (1975) L 194/1.

<sup>15</sup> Cfr. Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, sui rifiuti, in GUCE (1975) L 194/39; Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in (1985) GUCE L 175/40.

<sup>16</sup> KRAMER L., "L'evoluzione delle responsabilità della Comunità europea in materia ambientale", in MONTINI M. E ALBERTON M. (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008, p. 55.

posizione cui rinunciò solo nel 1975<sup>17</sup>.

Lo sviluppo di un'autonoma competenza ambientale fu inoltre rallentato da difficoltà interne alle istituzioni europee, dall'inadeguatezza delle risorse e del personale nel settore ambientale, nonché dalle resistenze delle strutture della Commissione ad accogliere questa nuova competenza<sup>18</sup>. La Commissione europea aveva infatti costituito nel 1973 un Servizio di Protezione dei Consumatori e dell'Ambiente, sotto l'autorità di un vice-Presidente della Commissione, composto inizialmente di appena dieci funzionari. Sebbene negli anni successivi questo servizio fu potenziato, non rispose mai adeguatamente alle esigenze richieste.

In un simile scenario furono quindi una serie di fattori esterni a fornire l'occasione per le istituzioni europee di sviluppare una legislazione innovativa in materia ambientale. Il primo elemento fondamentale è rappresentato dal buon funzionamento del sistema ambientale di notifica delle proposte di misure nazionali, il quale portò in molti casi all'adozione di misure in numerosi settori, come nel caso della legislazione sugli oli usati, sulle acque di balneazione e sulle sostanze chimiche. Un secondo fattore vide invece l'accettazione, da parte degli Stati membri, della legislazione ambientale europea, come testimoniato dalle direttive adottate in risposta ai gravi incidenti ambientali verificatisi nel periodo<sup>19</sup>. Verso la fine degli anni Settanta si può dunque affermare che la Comunità si trovava nelle condizioni di adottare una legislazione ambientale sprovvista di un rapporto diretto con la disciplina della libera circolazione dei beni o del mercato interno, come nel caso della direttiva sulla protezione degli uccelli selvatici<sup>20</sup>.

Attraverso il Terzo programma d'azione ambientale, si dilatò ulteriormente l'ambito di azione Comunità. Con esso si riaffermarono i principi e gli obiettivi stabiliti dai programmi precedenti, introducendo inoltre nuovi elementi, quali la determinazione di *standard* di emissione rispetto all'inquinamento delle acque; il possibile sviluppo di nuove tecniche in materia di smaltimento dei rifiuti; nonché il loro controllo e

---

<sup>17</sup> Ciò avvenne in sede di adesione alla Convenzione di Parigi sulla prevenzione marina dell'inquinamento di origine tellurica, attraverso la Decisione 75/437/CEE del Consiglio, del 3 marzo 1975, relativa alla conclusione della Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento marino di origine tellurica, in GUCE (1975) L 194/5.

<sup>18</sup> KRAMER L., *Manuale* cit., p. 57.

<sup>19</sup> In particolare cfr. Direttiva 78/176/CEE del Consiglio, del 20 febbraio 1978, relativa ai rifiuti dell'industria del biossido di titanio, in GUCE (1978) L 54/19; Direttiva 78/6611/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1978, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri relative al tenore di piombo della benzina, in GUCE (1978) L 197/19; Direttiva 82/883/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1982, relativa alle modalità di vigilanza e di controllo degli ambienti interessati dagli scarichi dell'industria del biossido di titanio, in GUCE (1982) L 378/1; Direttiva 84/360/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1984, concernente la lotta all'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali, in GUCE (1984) L 188/20; Direttiva 88/77/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1987, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di gas inquinanti prodotti dai motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione dei veicoli, in GUCE (1988) L 36/33; Direttiva 88/609/CEE del Consiglio, del 24 novembre 1988, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originari dai grandi impianti di combustione, in GUCE (1988) L 336/1; Direttiva 92/112/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1992, che fissa le modalità di armonizzazione dei programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di carbonio, in GUCE (1992) L 409/11; Direttiva 82/501/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1982, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, in GUCE (1982) L 230/1, ora sostituita dalla Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, in GUCE (1997) L 10/13.

<sup>20</sup> Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GUCE (1979) L 103/1.

riciclaggio. In tale contesto, il Terzo programma rappresentò il passaggio da un approccio europeo orientato al controllo ad un approccio di carattere preventivo di eventuali danni ambientali. La politica ambientale europea iniziò dunque a spostare i propri obiettivi verso la salvaguardia dell'ecosistema, giustificando i propri interventi a tutela dell'ambiente in quanto tali, e non come funzionali al raggiungimento di altri scopi previsti dai Trattati, consentendo così alla funzione di tutela ambientale di assumere un'autonomia propria. Si trattò di un'evoluzione significativa che accompagnò il successivo dibattito volto ad inserire nei Trattati una specifica base giuridica per la politica ambientale CEE, in ragione delle misure sempre più dettagliate e puntuali. Nello stesso periodo si assistette tuttavia all'opposizione di alcuni Stati membri all'estensione delle competenze ambientali, nonché a tentativi della Commissione di assicurarsi il riconoscimento giuridico delle proprie attività a tutela dell'ambiente, in un primo momento limitandosi ad elencare una serie di nuovi ambiti di competenza europea, in seguito attraverso un intervento diretto di revisione dei Trattati.

Questo nuovo orientamento era quindi funzionale alla prevenzione delle possibili ripercussioni ambientali delle attività umane, in particolar modo attraverso azioni di informazione, misure preventive e strumenti di monitoraggio e verifica. Fu infatti in tale contesto che si arrivò all'adozione della Direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale<sup>21</sup>, la quale introdusse il principio della verifica delle conseguenze e della compatibilità ambientale degli interventi pubblici e privati, in anticipo rispetto all'avvio di attività capaci di alterare l'ambiente. Inoltre, proprio in questo periodo l'attività europea in materia ambientale assunse un'importanza tale da giustificare l'inserimento nel bilancio del 1982, da parte del Parlamento europeo, di alcuni stanziamenti per i provvedimenti ambientali.

Mentre si preparava ad affrontare la Conferenza intergovernativa sfociata nell'Atto unico europeo, la Comunità vedeva dunque riconosciuti significativi passi in avanti nell'evoluzione delle proprie responsabilità in materia ambientale. A fronte dell'esclusione del settore nucleare e dell'ambiente di lavoro dalla materia ambientale, la Comunità vide crescere la propria competenza in tema di protezione della natura, condizione della fauna selvatica, prodotti chimici, installazioni industriali e problemi ambientali internazionali.

### 1.1.2 *Dall'Atto unico europeo al Trattato di Nizza (1987-2000)*

L'esigenza di dotare la Comunità europea di maggiori responsabilità nell'ambito della tutela ambientale diventò oggetto di un ampio dibattito tra i decisori politici. Il risultato di tale dibattito fu l'introduzione di una limitata competenza comunitaria in materia ambientale attraverso l'Atto unico europeo, competenza successivamente ampliata attraverso le riforme dei Trattati avvenute a Maastricht, Amsterdam e, in misura più contenuta, a Nizza<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GUCE (1985) L 175/40.

<sup>22</sup> STETTER S., "Maastricht, Amsterdam and Nice: The Environmental Lobby and Greening the Treaties", in *European Environmental*

Nel 1984 fu presentata dal Parlamento europeo una proposta di Trattato relativa all'istituzione di un'Unione europea<sup>23</sup>, la quale prevedeva agli ex artt. 55 e 59 una competenza concorrente tra Unione e Stati membri in materia ambientale. In risposta all'iniziativa parlamentare, il Consiglio europeo diede vita alla Commissione Dooge sugli affari istituzionali, la quale produsse un rapporto che richiamava l'ambiente tra i settori che necessitavano di una maggiore cooperazione. Tale rapporto fu discusso dal Consiglio europeo nel giugno 1985, il quale decise la convocazione di una Conferenza Intergovernativa incaricata di elaborare le eventuali modifiche da apportare al Trattato CEE.

La Presidenza di turno lussemburghese avanzò nel luglio 1985 un progetto di emendamento del Trattato, che prevedeva l'introduzione di nuovi ambiti di competenza della Comunità, senza tuttavia considerarvi esplicitamente l'ambiente. Alla Conferenza Intergovernativa, la Commissione presentò una proposta per introdurre una sezione relativa all'ambiente, comprensiva di un elenco di obiettivi e principi, dell'ambito di intervento europeo, dell'adozione di misure nazionali più rigorose e della votazione a maggioranza in Consiglio. In seguito ad un profondo dibattito in seno alla Conferenza intergovernativa, nel dicembre 1985 fu presentata ai Capi di Stato e di Governo una bozza che ricalcava la posizione della Commissione in tema di politica ambientale, diventando nel 1986 il testo definitivo dell'Atto unico europeo<sup>24</sup>, entrato poi in vigore il 1° luglio 1987.

L'importanza dell'Atto unico in termini di protezione ambientale deriva dal fatto che fu finalmente introdotto nel Trattato uno specifico capitolo ambientale, ovvero il Titolo VII (artt. 130R, 130S e 130T)<sup>25</sup>. La preoccupazione degli Stati membri riguardo la competenza ambientale della Comunità si manifestò nell'adozione di disposizioni volte a porla in responsabilità concorrente, nonché inserendo il requisito delle votazioni all'unanimità, limitando inoltre il ruolo del Parlamento europeo ad una mera funzione consultiva.

In particolare, l'azione ambientale europea fu prevista dall'ex art. 130R con l'obiettivo di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e della salute, nonché di assicurare un uso razionale delle risorse naturali. Si confermarono inoltre i principi stabiliti nei tre Programmi d'azione ambientale, mentre tra le novità introdotte figurava il principio di integrazione, secondo cui la necessità di tutela ambientale andava posta orizzontalmente all'interno delle altre politiche materiali della Comunità, delle quali diventa una componente essenziale (art. 130R(2)). Furono inseriti inoltre il principio di sussidiarietà all'art.

---

*Law Review* (d'ora in avanti *EELR*), 2010.

<sup>23</sup> Sulla proposta di un Trattato sull'Unione europea, cfr. CAPOTORTI F., HILF M., JACOBS F., JACQUÉ J.P., *Le Traité de l'Union européenne*, Bruxelles, 1985.

<sup>24</sup> Atto unico europeo, in GUCE (1987) L 169/1.

<sup>25</sup> Sull'evoluzione della politica ambientale comunitaria dopo l'Atto unico, cfr. DE ZWAAN J., "The Single European Act: Conclusion of a Unique Document", in *Common Market Law Review* (d'ora in avanti *CMLR*), 1986; JACQUÉ J.P., "L'Acte unique européen", in *Revue trimestrielle de droit européen* (d'ora in avanti *RTDE*), 1986; KROMAREK P., "The Single European Act and the Environment", in *European Environmental Review*, 1986; KRAMER L., "The Single European Act and the Environmental Protection: Reflection on Several New Provisions in Community Law", in *CMLR*, 1987; PESCATORE P., "Some Critical Remarks on the Single European Act", in *CMLR*, 1987; VANDERMEERSCH D., "The Single European Act and the Environment", in *European Law Review* (d'ora in avanti *ELR*), 1987; SAGGIO A., *op. cit.*; KRAMER L., "Environment (Politique communautaire et bases juridiques)", in *Europe*, 1992.

130R(4), e la previsione di un alto livello di tutela, secondo cui nelle proposte in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e dei consumatori, la Commissione europea considerava come criterio base un elevato livello di protezione (art. 100A).

Attraverso l'Atto unico si era così giunti ad un approccio equilibrato e attento alle esigenze nazionali di salvaguardare direttamente il proprio patrimonio naturale, così come alla necessità di adottare misure a livello europeo. La sua entrata in vigore rappresentò una tappa nell'evoluzione della competenza in materia ambientale. Nuovi sviluppi si mostrarono già da subito, determinando reazioni da parte degli Stati membri, così come delle istituzioni europee.

In questo primo periodo dello sviluppo di un'autonoma competenza ambientale della Comunità, per quanto riguarda l'azione esterna in materia ambientale, la CEE ebbe in talune circostanze l'opportunità di presentarsi a livello internazionale in rappresentanza degli Stati membri, avviando programmi in cooperazione con altri Stati ed organizzazioni internazionali, come nel caso dell'UNEP, dell'OSCE, della FAO, dell'OMS, dell'ECE, oppure aderendo ad importanti Convenzioni internazionali in materia ambientale. A ragion del vero, in un primo momento gli Stati membri contrastarono la volontà delle istituzioni europee di partecipare a negoziati internazionali in materia ambientale. La Comunità europea non fu infatti autorizzata ad aderire alla Convenzione di Oslo del 1972, sullo scarico di rifiuti nel mare, e alla Convenzione di Helsinki del 1974 sulla protezione del mar Baltico, in quanto gli Stati membri rifiutarono alla Commissione di partecipare ai negoziati di accessione<sup>26</sup>. Successivamente, alla Comunità fu invece concesso di aderire alla Convenzione di Parigi del 1974 sulla protezione dell'Atlantico dall'inquinamento di origine tellurica, e alla Convenzione di Barcellona del 1976 sulla protezione del mar Mediterraneo<sup>27</sup>. In seguito alla Conferenza di Helsinki del 1975, la quale permise di adottare alcune misure ambientali nel contesto del processo distensivo tra i blocchi occidentale e socialista, si arrivò ad un accordo per una Convenzione sull'inquinamento transfrontaliero dell'aria, patrocinato dalla Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite, ratificata dai Paesi del blocco socialista, dagli Stati Uniti, dal Canada, dagli Stati membri della CEE, e dalla Comunità stessa.

Contestualmente all'adozione dell'Atto unico, la Comunità stava elaborando anche il nuovo Programma d'azione ambientale, il quale riprendeva i principi elaborati dai programmi precedenti, nonché i settori d'intervento su cui concentrare l'attenzione della Comunità, tra i quali la prevenzione dell'inquinamento, il miglioramento della gestione delle risorse, la cooperazione internazionale, la ricerca in ambito ambientale,

---

<sup>26</sup> In seguito, la Convenzione di Oslo fu sostituita dalla Convenzione di Parigi, consentendo alla Comunità di aderirvi attraverso la Decisione 98/249/CE del Consiglio, del 7 ottobre 1997, relativa alla conclusione della Convenzione per la protezione dell'ambiente marino nell'Atlantico nordorientale, in GUCE (1998) L 104/1. A seguito della caduta dell'Unione sovietica, la Convenzione di Helsinki fu sostituita da una nuova Convenzione, alla quale la Comunità aderì con la Decisione 94/157/CE del Consiglio, del 21 febbraio 1994, relativa alla conclusione, a nome della Comunità, della Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino della zona del Mar Baltico, in GUCE (1994) L 73/19.

<sup>27</sup> La Comunità aderì alla Convenzione di Barcellona con la Decisione 77/585/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1977, relativa alla conclusione della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento e del Protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e di aeromobili, in GUCE (1977) L 204/1.

l'individuazione di strumenti economici<sup>28</sup>. Per la prima volta, grazie alle modifiche apportate dall'Atto unico, la Comunità discusse dell'opportunità di integrare la politica ambientale nelle altre politiche materiali (politiche industriali, agricole, della concorrenza e regionali). Rafforzato dall'adozione dell'Atto unico, il Quarto programma affermava così che la protezione ambientale avrebbe aiutato la crescita economica e l'occupazione, attraverso la creazione di nuove tecnologie più moderne ed attente alle esigenze ambientali.

Il Quarto programma confermò l'orientamento precedente volto alla prevenzione dei danni ambientali, fondato sull'adozione di severi *standard* europei nei diversi ambiti d'azione, nonché sull'esigenza di far ricadere sull'agente inquinatore la responsabilità di prevenire ed eliminare i danni eventualmente causati, sull'impiego di prodotti puliti. Furono poi individuati settori di intervento ben precisi, quali l'inquinamento atmosferico, le acque, i prodotti chimici, le biotecnologie, il rumore, la conservazione delle risorse ambientali, la protezione del suolo, la gestione dei rifiuti, le aree urbane, le zone costiere e montane, la ricerca ambientale<sup>29</sup>. Nella seconda metà degli anni Ottanta, la Commissione europea sviluppò un nuovo indirizzo fondato su azioni di monitoraggio e verifica dell'esecuzione della legislazione ambientale europea, indirizzo accompagnato da una maggiore attenzione alle questioni ambientali da parte della Corte di Giustizia<sup>30</sup>. Questi tentativi di esercitare il pieno controllo sulla competenza ambientale CEE, spinse tuttavia gli Stati membri a cercare soluzioni che evitassero il riconoscimento di un autonomo potere di ispezione europeo, attraverso un meccanismo di cooperazione di ispettori informale e intergovernativo (IMPEL) e sottraendo all'Agenzia europea per l'ambiente le attività di monitoraggio dell'attuazione della legislazione ambientale europea<sup>31</sup>.

Nei primi anni Novanta, l'attenzione delle istituzioni europee fu attirata da questioni specifiche, come nel caso delle foreste morenti, che costrinse la Comunità ad adottare misure a protezione delle foreste contro

---

<sup>28</sup> Regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio, del 21 maggio 1992, che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente, in GUCE (1973) L 206/1.

<sup>29</sup> Cfr. Direttiva 86/662/CEE del Consiglio, del 22 dicembre 1986, per la limitazione al rumore prodotto dagli escavatori idraulici e a funi, apripista e pale caricatrici, in GUCE (1986) L 384/1; Direttiva 87/217/CEE del Consiglio, del 19 marzo 1987, concernente la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento dell'ambiente causato dall'amianto, in GUCE (1987) L 85/40; Regolamento (CEE) n. 1734/88 del Consiglio, del 16 giugno 1988, relativo alle esportazioni e importazioni della Comunità di taluni prodotti chimici pericolosi, in GUCE (1988) L 155/2; Direttiva 88/609/CEE del Consiglio, del 24 novembre 1988, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originari dai grandi impianti di combustione, in GUCE (1988) L 336/1; Direttiva 89/369/CEE del Consiglio, dell'8 giugno 1989, concernente la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, in GUCE (1989) L 163/32; Direttiva 90/170/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1990, concernente l'accettazione da parte della Comunità della decisione-raccomandazione OCSE relativa al controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi, in GUCE (1990) L 92/52; Direttiva 90/219/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati, in GUCE (1990) L 117/1; Direttiva 90/220/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, in GUCE (1990) L 117/15; Regolamento (CEE) n. 563/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991, relativo ad un'azione comunitaria per la protezione dell'ambiente nella regione mediterranea (MEDSPA), in GUCE (1991) L 63/1; Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, in GUCE (1991) L 135/40; Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in GUCE (1992) L 27/23.

<sup>30</sup> KRAMER L., "Statistic on Environmental Judgments by the EC Court of Justice", in *Journal of Environmental Law* (d'ora in avanti *JEL*), 2006, p. 407.

<sup>31</sup> Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in GUCE (1990) L 120/1.



incendi e inquinamento, quali parte integrante della politica ambientale europea<sup>32</sup>. Il settore ambientale conobbe poi un'ulteriore espansione attraverso la regolamentazione delle nuove tecnologie in materia di organismi geneticamente modificati<sup>33</sup>.

L'ampliamento degli ambiti di competenza ambientale europea a livello interno fu accompagnato dalla partecipazione della Comunità a negoziati internazionali per risolvere problemi ambientali di carattere globale. La Comunità europea fu infatti in grado di esprimere una posizione comune di tutti gli Stati membri durante i negoziati sul Protocollo di Montreal del 1987 sulle sostanze che diminuiscono lo strato di ozono<sup>34</sup>. Allo stesso modo, la Comunità partecipò anche ai negoziati della Convenzione del 1992 sulla diversità biologica<sup>35</sup>, nonché ai negoziati relativi alla Convenzione sul cambiamento climatico<sup>36</sup>.

La discussione sulla creazione di un'unione politica europea, fallita durante i negoziati sull'Atto Unico, riprese con vigore nel 1990, spinta anche dall'esito della contrapposizione tra i blocchi, culminato con la caduta della cortina di ferro e la riunificazione tedesca. La Dichiarazione di Dublino sulla politica e sul diritto della Comunità<sup>37</sup>, adottata nel 1990 dal Consiglio europeo, espresse dunque l'esigenza di estendere e ridefinire le competenze europee nel campo della protezione ambientale. In particolare, la tutela ambientale andava rafforzata in modo da assicurare una crescita sostenibile. Alla Conferenza Intergovernativa sull'Unione europea, la Commissione europea avanzò quindi una prima proposta, la quale prevedeva il voto a maggioranza qualificata (art. 130S) e una nuova formulazione del principio di integrazione (art. 130R)<sup>38</sup>. La Commissione proponeva inoltre l'introduzione di uno specifico diritto per i cittadini ad un ambiente salubre, nonché a disposizioni ambientali nel settore energetico, delle reti trans-

---

<sup>32</sup> Corte di Giustizia, cause riunite C-164 e 165/97, *Parlamento europeo c. Consiglio* [1999]. Cfr. anche: Regolamento (CE) n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (*Forest Focus*), in GUCE (2003) L 324/1; Regolamento (CE) n. 2173/2005 del Consiglio, del 20 dicembre 2005, relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea, in GUCE (2005) L 347/1.

<sup>33</sup> Cfr. Direttiva 90/219/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati, in GUCE (1990) L 117/1; Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, in GUCE (2001) L 106/1; Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in GUCE (2003) L 268/1.

<sup>34</sup> La Comunità vi aderì attraverso la Decisione 88/540/CEE del 14 ottobre 1988 relativa alla conclusione della Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono e del Protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono, in GUCE (1988) L 297/8. La Comunità traspose gli obblighi del Protocollo nella legislazione europea attraverso il Regolamento (CE) n. 2037/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, in GUCE (2000) L 244/1.

<sup>35</sup> Decisione 93/626/CEE del Consiglio, del 25 ottobre 1993, relativa alla conclusione della Convenzione sulla diversità biologica, in GUCE (1993) L 309/1.

<sup>36</sup> Decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del Protocollo di Kyōto allegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni, in GUCE (2002) L 130/1.

<sup>37</sup> (1990) *Boll. CE*, par. 1.13 e Allegato II.

<sup>38</sup> Cfr. Art. 130S: "I provvedimenti di cui all'art. 130 R hanno forma di leggi approvate [...] con decisione congiunta". Art. 130 R (2.2): "Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche".

europee e della politica economica internazionale<sup>39</sup>.

A seguito di dibattiti in seno alla Conferenza intergovernativa, nel 1991 furono avanzate delle proposte di modifica al Trattato, che integravano il principio di precauzione nell'art. 130R e prevedevano il voto di maggioranza, nonché la procedura di co-decisione per i Programmi d'azione ambientale. A seguito della propensione di Spagna e Regno Unito ad inserire nell'art. 130R la decisione all'unanimità, si raggiunse un accordo verso il mantenimento del principio di maggioranza, ad esclusione delle decisioni in materia fiscale, di assetto del territorio e destinazione dei suoli, per le quali era necessaria l'unanimità. Veniva inoltre introdotta una clausola di deroga all'art. 130R.

Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 gennaio 1993, rappresentò così un'evoluzione importante per quanto riguarda la protezione dell'ambiente<sup>40</sup>. Diversamente dal riconoscimento per la Comunità europea della semplice possibilità di intervenire in materia ambientale, come stabilito dall'Atto unico, con il nuovo Trattato la tutela ambientale assunse pari dignità rispetto alle altre politiche materiali. La protezione ambientale acquistò la qualifica di politica europea – oltre che di scopo – sulla base degli ex artt. 2-3, secondo i quali la Comunità aveva il compito di promuovere una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente, attraverso azioni fondate su un'autonoma politica ambientale europea.

Il Titolo VII relativo all'Ambiente dell'AUE (artt. 130R, 130S, 130T) diventò quindi il Titolo XVI nel Trattato di Maastricht, ampiamente riscritto. Agli obiettivi introdotti dall'Atto unico all'art. 130R, si aggiunse il riconoscimento dell'importanza dell'azione europea in materia ambientale a livello internazionale, nell'ottica di promuovere internazionalmente delle misure a soluzione dei problemi ambientali regionali e globali. La Comunità fu così in grado di adottare disposizioni relative alla protezione dell'ozono, delle foreste tropicali e del clima globale.

Nello stesso periodo fu adottato il Quinto programma d'azione ambientale, attraverso la risoluzione del Consiglio il 1 febbraio 1993, con il titolo di "*Towards Sustainability*". Questo programma fu elaborato in continuità con i lavori della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992. Esso introdusse per la prima volta la necessità di bilanciamento tra le attività umane e la protezione ambientale, concentrando il proprio impegno sull'individuazione di forme volte ad adeguare le necessità di sviluppo economico e sociale con le esigenze di protezione ambientale e salvaguardia delle risorse naturali. Il Programma stabiliva quindi tre nuovi traguardi per raggiungere uno sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente, attraverso: l'ottimizzazione del riutilizzo e riciclaggio; la razionalizzazione della produzione e del consumo di energia; la trasformazione delle attuali abitudini e

---

<sup>39</sup> Commissione europea, SEC(91) 500 def.

<sup>40</sup> Sull'evoluzione della politica ambientale comunitaria in seguito alle modifiche di Maastricht, cfr. FALOMO L.M., "L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale", in *RDE*, 1992; WILKINSON D., "Maastricht and the Environment. The Implications for the EC's Environmental Policy of the Treaty of the European Union", in *JEL*, 1992; CATALDI G., *Alcuni aspetti della politica ambientale comunitaria*, in AA.VV., *Il processo di integrazione europea alla luce del Trattato di Maastricht*, Firenze, 1994.

modelli di consumo<sup>41</sup>.

L'impegno europeo fu in questi anni diretto principalmente alla gestione sostenibile delle risorse naturali, al controllo integrato degli agenti inquinanti<sup>42</sup> e dei rifiuti<sup>43</sup>, alla riduzione dei consumi e delle fonti di energia non rinnovabile, alla gestione della mobilità e delle infrastrutture, nonché al miglioramento della qualità dell'ambiente urbano, della sanità pubblica e della sicurezza. Settori strategici sui quali rivolgere le diverse azioni ambientali dell'Unione furono individuati nell'industria, nell'agricoltura, nell'energia, nei trasporti e nel turismo<sup>44</sup>, prevedendo un supporto attraverso il fondo "LIFE" e i fondi strutturali.

L'Unione ritenne inoltre fondamentale per la realizzazione della propria politica ambientale, l'avvio delle attività dell'Agenzia europea per l'ambiente, essenziale per organizzare le informazioni alla base della verifica e realizzazione delle politiche stesse. Istituita nel 1990<sup>45</sup> e con sede a Copenhagen, la sua attività iniziò solamente nel dicembre 1993. Oltre a creare una rete di scambio di informazioni e osservazioni, l'Agenzia europea per l'ambiente era incaricata di stilare dei rapporti sulla qualità dell'ambiente e di determinare criteri di valutazione omogenei da applicare in tutto il territorio europeo.

Nonostante tali importanti sviluppi, in quegli stessi anni si assistette ad una serie di difficoltà a causa dell'emergere di sentimenti euroscettici. In particolare, la Gran Bretagna chiese alcune modifiche alla legislazione in materia di acqua potabile e acque di balneazione, mentre la Francia ottenne la modifica della direttiva sulla protezione degli uccelli selvatici. La volontà degli Stati membri di limitare la competenza europea in materia si risolse nell'introduzione di una sorta di diritto di veto contro le proposte legislative europee, contenuto nell'ex art. 175(2) TCE, il quale prevedeva che le decisioni sull'utilizzo del suolo, sulla tassazione ambientale e sulle questioni energetiche importanti fossero adottate all'unanimità dal Consiglio.

Anziché decidere di togliere le competenze ambientali di recente conquistate dall'Unione, alcuni Stati membri, la Gran Bretagna in particolare, decisero di attuare un diverso progetto, agendo sia sul piano organizzativo che legislativo. La politica di selezione del personale fu così indirizzata verso l'inserimento nella Commissione e nel Parlamento di funzionari e politici meno sensibili alle istanze ambientaliste, se non addirittura sostenitori della "ri-nazionalizzazione" delle competenze ambientali. Grazie al loro operato, fu

---

<sup>41</sup> Cfr. GRADO V., "Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al quinto programma d'azione", in *RDE*, 1993.

<sup>42</sup> Regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio, del 23 marzo 1993, sulla valutazione e il controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti, in *GUCE* (1993) L 84/1.

<sup>43</sup> Regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, in *GUCE* (1993) L 30/1.

<sup>44</sup> Cfr. Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, in *GUCE* (1993) L 175/1; Direttiva 93/76/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica (SAVE), in *GUCE* (1993) L 237/28; Regolamento (CE) n. 1468/94 del Consiglio, del 20 giugno 1994, che modifica il Regolamento (CEE) n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, in *GUCE* (1994) L 159/11.

<sup>45</sup> Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in *GUCE* (1990) L 120/1.

quindi possibile l'avvio di una politica di *better regulation*, con l'obiettivo di limitare l'adozione di nuova legislazione se possibile, o comunque di promuovere disposizioni generali e essenzialmente inefficaci, ponendo in essere normative che di fatto non assicuravano un'effettiva protezione dell'ambiente<sup>46</sup>.

Negli anni successivi, un numero sempre maggiore di Stati, compresi Paesi come Danimarca, Austria o Paesi Bassi, da sempre fautori di politiche "verdi", iniziarono ad affrontare i problemi ambientali al di fuori del contesto europeo, mentre la legislazione ambientale europea assunse presto la forma di una legislazione *placebo* non in grado di assicurare un'effettiva tutela dell'ambiente. Ciò si riscontrò nelle numerose azioni legislative annunciate e mai attuate dal Quinto programma d'azione ambientale, nell'annuncio di strategie tematiche proposte dal Sesto programma d'azione ambientale, nell'assenza di misure legislative a riduzione delle missioni di anidride carbonica, o per la riduzione della concentrazione di metalli pesanti nell'aria<sup>47</sup>, o infine per la trattazione dei rifiuti pericolosi nelle abitazioni<sup>48</sup>.

Secondo quanto stabilito dall'art. N(2) del Trattato di Maastricht, il Consiglio europeo affidò la preparazione di una nuova Conferenza Intergovernativa entro il 1996 ad un gruppo di studio diretto da Westendorp, in vista della quale le istituzioni europee e le organizzazioni ambientali avanzarono proposte volte a rendere più "verde" il Trattato sull'Unione europea. Il gruppo di studio presentò nel 1995 un rapporto approvato dal Consiglio europeo<sup>49</sup>, suggerendo che la Conferenza dovesse analizzare efficacemente i criteri d'azione dell'Unione in materia ambientale, indicando inoltre le situazioni che richiedevano un intervento degli Stati membri<sup>50</sup>. La Commissione propose successivamente nel 1996<sup>51</sup> di integrare il Trattato con la previsione del diritto ad un ambiente pulito e salubre, nonché con l'inclusione della politica ambientale nelle altre politiche dell'Unione. Il Consiglio europeo si mosse invece verso l'integrazione dello sviluppo sostenibile nell'art. 2, la precisazione degli obiettivi ambientali nell'art. 134R, e l'adozione di una disposizione generale che obbligasse la presa in considerazione della tutela ambientale all'interno delle altre politiche materiali<sup>52</sup>.

Nel marzo 1997, la Conferenza propose un'integrazione rispetto a settori dell'Unione che non avevano un'incidenza diretta con gli aspetti ambientali previsti dalla riforma del Trattato. La revisione del Trattato

---

<sup>46</sup> KRAMER L., *Manuale* cit., p. 66.

<sup>47</sup> Cfr. Direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, in GUCE (1996) L 296/55; Direttiva 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente, in GUCE (2005) L 23/3.

<sup>48</sup> Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi, in GUCE (1991) L 377/20.

<sup>49</sup> (1996) *Boll. UE* 3.

<sup>50</sup> Sul rapporto tra il Trattato di Amsterdam e l'evoluzione della politica ambientale comunitaria, cfr. VAN CALSTER G. E DEKETELAERE K., "Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty", in *EELR*, 1998; SEVENSTER H.G., "The Environmental Guarantee After Amsterdam: Does the Emperor Have New Clothes?", in *Yearbook of European Environmental Law* (d'ora in avanti *YEEL*), 2000; GARABELLO R., "The Treaty of Amsterdam and the Development of European Integration in the Field of the Environment", in SCOVAZZI T. (ed.), *The Protection of the Environment in a Context of Regional Economic Integration*, Milano, 2001.

<sup>51</sup> Parere della Commissione ai fini della CIG, "Rafforzare l'Unione politica e preparare l'ampliamento", COM(96) 90 def.

<sup>52</sup> (1996) *Boll. UE* 6.

di Maastricht fu così firmata ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, introducendo il principio dello sviluppo sostenibile, nonché la promozione di un alto livello di protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, previsti tra gli obiettivi dell'Unione. Un'altra interessante modifica si trovava nell'art. 6, il quale stabilì che i requisiti di protezione ambientale dovessero essere integrati nella definizione ed attuazione delle altre politiche europee. Un ulteriore cambiamento rilevante fu l'introduzione della procedura di co-decisione anche in tema di legislazione ambientale, conferendo in tal modo un maggiore ruolo al Parlamento europeo nell'elaborazione di detta legislazione.

Il capitolo relativo all'Ambiente era ora contenuto nel Titolo XIX del Trattato, la cui previsione principale era rappresentata dall'art. 174, il quale conteneva gli obiettivi dell'Unione in materia: (i) preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; (ii) proteggere la salute umana; (iii) utilizzare prudentemente e razionalmente le risorse naturali; (iv) promuovere misure a livello internazionale per contrastare problemi ambientali regionali o globali. L'art. 174(2) faceva invece riferimento ai principi ambientali dell'Unione europea, mentre secondo l'art. 174(3) TCE, nella preparazione delle proprie politiche in materia ambientale, l'Unione avrebbe dovuto tenere conto dei dati tecnici e scientifici, delle condizioni ambientali delle varie regioni europee, dei potenziali costi e benefici delle azioni o della mancanza di azioni<sup>53</sup>.

Nonostante le nuove disposizioni ambientali contenute nei Trattati, nello stesso periodo furono tuttavia adottate misure ambientali inefficaci, come nel caso della Direttiva quadro sulla gestione delle acque, sugli impianti industriali a grande combustione, sul controllo e la prevenzione dell'inquinamento integrato, sulla protezione delle acque sotterranee e sulla responsabilità ambientale<sup>54</sup>. Altre proposte si dimostrarono interamente inaccettabili, come nel caso della responsabilità per danni provocati da rifiuti, della *carbon tax*, della protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, o dell'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali<sup>55</sup>. Tale orientamento era fondato sulla duplice necessità di garantire tanto gli Stati membri di poter integrare la normativa ambientale europea secondo le esigenze nazionali, quanto gli Stati per i quali la tutela ambientale non costituiva una priorità politica di limitarsi ad una trasposizione formale delle direttive ambientali, ritardandone l'attuazione o limitandole ad alcune modifiche marginali<sup>56</sup>.

Il Trattato di Amsterdam aveva lasciato insolte numerose questioni, conferendo alla successiva Conferenza Intergovernativa il compito di proporre delle soluzioni. Il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 fu

---

<sup>53</sup> JANS J.H., *European Environmental Law*, Groningen, 2000, p. 42.

<sup>54</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in GUCE (2000) L 327/1; Direttiva 2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione, in GUCE (2001) L 309/1; Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, in GUCE (1996) L 257/6; Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GUCE (2004) L 143/56.

<sup>55</sup> Cfr. Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla responsabilità civile per i danni causati da rifiuti, in GUCE (1989) C 251/3; Proposta di direttiva del Consiglio relativa ad un'imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull'energia, in GUCE (1992) C 196/1; Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM(2003) 624 def.

<sup>56</sup> KRAMER L., *Manuale cit.*, p. 69.

così incaricato di apportare dei miglioramenti allo schema istituzionale europeo, in modo da favorire il processo di allargamento dell'Unione che si sarebbe realizzato negli anni successivi. Firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1 febbraio 2003, il Trattato di Nizza considerava in modo particolare tre principali linee di riforma, ovvero: (i) la composizione della Commissione europea; (ii) la ponderazione dei voti in Consiglio e l'estensione delle votazioni a maggioranza qualificata; (iii) le cooperazioni rafforzate. Sebbene l'agenda della Conferenza non includesse specificamente le tematiche ambientali, la riforma di Nizza ebbe comunque un impatto sul processo decisionale nella politica ambientale europea<sup>57</sup>.

In particolare, l'estensione delle votazioni a maggioranza qualificata a 35 articoli del Trattato CE, in molti casi accompagnata dalla procedura di co-decisione, fu stabilita non solo con l'obiettivo di facilitare le procedure decisionali, ma anche per mantenere la capacità di agire della Comunità in seguito dell'allargamento. Inaspettatamente, il voto a maggioranza qualificata non fu introdotto per le materie coperte dall'art. 175(2) TCE, le quali rimasero soggette al potere di veto degli Stati membri. Dall'art. 175(2) TCE, con riguardo all'assetto del territorio, furono inoltre eliminati i riferimenti alle misure a carattere generale e alla gestione dei rifiuti, in precedenza esentati esplicitamente dal requisito dell'unanimità<sup>58</sup>. Anche le misure ambientali riguardanti la gestione quantitativa delle acque restarono soggette alla votazione all'unanimità, sia per quanto riguardava la protezione dei corsi d'acqua che gli aspetti quantitativi della gestione delle acque.

Oltre alle modifiche apportate alla base giuridica delle politiche ambientali, ulteriori emendamenti ai Trattati furono adottati in altre materie correlate alla protezione ambientale. Per quanto riguarda la politica commerciale comune, il nuovo art. 133(3) TCE estese le votazioni a maggioranza qualificata agli accordi sul commercio in servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, accrescendo il potere della Commissione europea in materia<sup>59</sup>. Tale comunitarizzazione non è stata tuttavia accompagnata da una corrispondente comunitarizzazione degli aspetti ambientali della politica commerciale comune. Per quanto riguarda la politica industriale europea, come previsto dall'art. 157(3) TCE, si assistette all'introduzione delle votazioni a maggioranza qualificata, allo scopo di facilitare i processi decisionali e rafforzare la politica industriale. In questo modo gli aspetti ambientali sarebbero stati considerati maggiormente all'interno delle specifiche misure di politica industriale. Quanto poi alla politica di coesione economica e sociale, prevista agli artt. 158 ss. TCE, a Nizza si decise di posticipare l'estensione delle votazioni a maggioranza qualificata al 1 gennaio 2007. Lo sviluppo regionale armonioso attraverso il Fondo di coesione previsto nell'art. 161 TCE comprendeva infatti misure ambientali, come nel caso delle infrastrutture idrauliche, del trattamento dell'inquinamento delle acque, della conservazione naturale e degli inceneritori.

Nel suo insieme, il Trattato di Nizza avrebbe reso più difficili futuri accordi sulla legislazione ambientale

---

<sup>57</sup> Sugli sviluppi della politica ambientale comunitaria dopo il vertice di Nizza, cfr. BAR S., VON HOMEYER I. E KLASING A., "Fit for Enlargement? Environmental Policy after Nice", in *EELR*, 2001; JORDAN A. E FAIRBRASS J., "European Union Environmental Policy after the Nice summit", in *Environmental Politics*, 2001.

<sup>58</sup> Parere della Commissione europea del 1 febbraio 2000, "*Adapting the Institutions to Make a Success of Enlargement*", CONFER 4701/00.

<sup>59</sup> BUCK M., "Reforming the EC's Common Commercial Policy. Strategic Considerations in Light of Recent Reform Proposals by the European Commission", in *Ecologic Policy Paper*, 2001, p. 2.

europea, con riferimento ad un alto livello di protezione dell'ambiente, a seguito del prossimo allargamento dell'Unione. La nuova ponderazione dei voti in Consiglio avrebbe comportato un indebolimento delle posizioni degli Stati membri tradizionalmente sostenitori di politiche verdi, a fronte dell'ingresso nell'Unione dei Paesi dell'Europa orientale, i quali avevano avviato politiche ambientali fondate su *standard* di protezione inferiori a quanto garantito a livello europeo.

Relativamente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione<sup>60</sup>, adottata a Nizza ma infine non inclusa nel Trattato sull'Unione europea, la portata dell'art. 37 fu limitata. In primo luogo, non era formulato nei termini di "diritto" e non conferiva un diritto in capo ai cittadini alla protezione del proprio ambiente naturale. In secondo luogo, la disposizione era vincolante solo per le istituzioni europee. La sua stessa formulazione – che rimandava a specifici articoli del Trattato CE (artt. 2, 6 e 74) – rischiava di creare confusione con le disposizioni del Trattato relative all'ambiente, allo sviluppo sostenibile e al principio di integrazione. Infine, la Carta non rivestiva un carattere vincolante<sup>61</sup>. Sebbene la mancata inclusione della Carta dei diritti fondamentali all'interno dei Trattati sia da considerarsi negativa, dal punto di vista ambientale essa non comportò tuttavia implicazioni rilevanti.

Rispetto alle rilevanti innovazioni apportate alla materia ambientale a seguito dell'Atto unico, del Trattato di Maastricht e del Trattato di Amsterdam, i risultati del Consiglio europeo di Nizza furono invece alquanto limitati. Ciò in considerazione del fatto che l'agenda della Conferenza intergovernativa si concentrò sulla preparazione al processo di allargamento dell'Unione, circoscrivendo così le possibilità di significative modifiche alle disposizioni ambientali. Nonostante tali limiti, la riforma istituzionale fu comunque in grado di influenzare indirettamente le politiche europee a protezione dell'ambiente, attraverso il miglioramento del processo decisionale dell'Unione.

### 1.1.3 Dalla "Costituzione europea" al Trattato di Lisbona (2001-2012)

Il Sesto programma d'azione ambientale, "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"<sup>62</sup> rappresentò il passaggio da un approccio legislativo ad un approccio strategico, concentrando la propria attenzione sui settori che richiedevano un intervento più urgente, e fissando degli obiettivi fondati sullo sviluppo

---

<sup>60</sup> Sul rapporto tra la tutela dell'ambiente e i diritti fondamentali, cfr. ANDERSON M. (ed.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1996; EBBENSON J., "The Notion of Public Participation in International Environmental Law", in *Yearbook of International Environmental Law* (d'ora in avanti *YIEL*), 1997; PEVATO P.M., "A Right to Environment in International Law: Current Status and Future Outlook", in *RECIEL*, 1999; CASTELLANETA M., "L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale", in *RDI*, 2000; VUOLO A., *La tutela dell'ambiente quale principio fondamentale*, in SCUDIERO M. (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2000; WATES J., "The Aarhus Convention: A Driving Force for Environmental Democracy", in *JEEPL*, 2005; SHELTON D., "Human Rights and the Environment", in *YIEL*, 2007; AVERILL M., "Linking Climate Change and Human Rights", in *RECIEL*, 2009.

<sup>61</sup> Cfr. HALLO R. et al., *Greening the Treaty III: Institutional Reform, Citizen's Rights And Sustainable Development: Proposals for the 2000 Intergovernmental Conference Preparing for the Treaty of Nice*, Bruxelles, 2000.

<sup>62</sup> Decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, in *GUCE* (2002) L 242/1.

sostenibile. Il Programma individuò quindi quattro aree prioritarie, ovvero (i) la lotta ai cambiamenti climatici, (ii) la natura e la biodiversità, (iii) l'ambiente e la salute, (iv) l'uso sostenibile delle risorse naturali e la gestione dei rifiuti.

Per quanto riguarda la lotta ai cambiamenti climatici, il Programma assegnò una priorità assoluta all'applicazione del Protocollo di Kyōto sull'abbattimento entro il 2012 delle emissioni di gas ad effetto serra del 5% rispetto ai livelli del 1990, con l'ambizioso obiettivo di arrivare entro il 2020 ad una riduzione globale del 20-40%. Tale obiettivo si sarebbe realizzato attraverso misure volte ad aumentare l'efficienza energetica e il risparmio energetico, l'integrazione nelle politiche settoriali dell'Unione degli obiettivi relativi alla lotta ai cambiamenti climatici, lo sviluppo di un regime di scambio di emissioni a livello europeo, il potenziamento della ricerca ed una migliore informazione a cittadini e imprese.

Con riferimento alla natura e alla biodiversità, il Programma si pose come obiettivo la protezione contro l'impoverimento della biodiversità in corso in Europa e nel mondo, attraverso una serie di azioni quali la completa attuazione della legislazione europea; un'efficace integrazione dell'ambiente e della biodiversità nelle politiche materiali europee (politiche agricole, territoriali, di silvicoltura e marine); un coordinamento europeo degli interventi statali in caso di incidenti e catastrofi naturali; l'elaborazione di una strategia a protezione del suolo; il miglioramento dei controlli sulla tracciabilità degli OGM.

Quanto alla tutela dell'ambiente e della salute, il Sesto programma stabilì a carico dei produttori l'onere di fornire informazioni e valutazioni sui rischi per la salute associati all'uso di determinate sostanze chimiche, nonché la sostituzione delle sostanze pericolose con sostanze meno tossiche, quando fosse tecnicamente ed economicamente possibile. Anche in questo campo, il Programma assegnò una forte priorità alla ricerca scientifica.

In relazione, infine, all'uso sostenibile delle risorse naturali, il Sesto programma adottò una strategia di prevenzione della produzione dei rifiuti, con l'obiettivo di ridurre la quantità finale del 20% entro il 2010, e del 50% entro il 2050. Tale sistema si sarebbe concretizzato attraverso l'adozione di una serie di attività di ricerca e sviluppo tecnologico per un utilizzo meno intensivo delle risorse, di programmi di buone pratiche per le imprese, dell'introduzione di una tassazione sulle materie prime vergini, nonché incentivi sulle nuove tecnologie, dell'eliminazione degli aiuti che incentivano l'uso eccessivo delle risorse, di programmi di etichettatura ecologica, nonché dell'inserimento di *target* di efficienza energetica nella politica integrata dei prodotti (IPP).

Un'ulteriore sviluppo nel processo di evoluzione delle competenze ambientali europee avvenne attraverso il processo di allargamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa orientale, tra il 2004 e il 2007<sup>63</sup>. Pur

---

<sup>63</sup> Sulla politica ambientale nel contesto dell'allargamento della Comunità, cfr. RIZZO A., L'allargamento dell'Unione: profili generali del trattato e dell'atto di adesione, in *DUE*, 2003; INGLIS K., "Enlargement and the Environmental Acquis", in *Review of European Community and International Environmental Law* (d'ora in avanti *RECIEL*), 2004; JEHLAKA P. E TICKLE A., "Environmental Implications of Eastern Enlargement: The End of Progressive EU Environmental Policy?", in *Environmental Politics*, 2004; KRAMER J.M., "EU Enlargement and the Environment: Six Challenges", in *Environmental Politics*, 2004; SOVEROSKI M., "Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths?", in *RECIEL*, 2004; TOPOREK M.,



non costituendo per l'Unione un'estensione delle proprie competenze ambientali, l'allargamento comportò tuttavia per i nuovi Stati membri il recepimento della legislazione europea in materia, comprensiva di obblighi, *standard* e meccanismi di controllo. Il Trattato di Atene del 16 aprile 2003, entrato in vigore il 1° maggio 2004, e il Trattato di Lussemburgo del 25 aprile 2005, entrato in vigore il 1° gennaio 2007, non rappresentarono che la conclusione di un lungo processo di adesione, che vide i Paesi candidati attuare politiche di adeguamento all'*acquis* ambientale, anche attraverso il sostegno di programmi europei, quali l'ISPA e il SAPARD<sup>64</sup>. Le istituzioni europee furono inoltre incaricate di monitorare l'adeguamento legislativo e l'attuazione della normativa ambientale dell'Unione da parte delle amministrazioni dei Paesi candidati, nella forma di una facoltà prevista per la Commissione europea di esercitare una clausola a salvaguardia del mercato interno per un periodo di tre anni, secondo l'art. 38 del Trattato di pre-adesione, clausola applicabile alle diverse politiche materiali, compresa quella ambientale.

L'idea di produrre un testo unico a carattere "costituzionale", in luogo di un ulteriore emendamento ai Trattati, rispondeva all'ambizioso obiettivo di rendere l'Unione europea più democratica, efficiente e trasparente, come riconosciuto dalla Commissione già a partire dal Libro bianco sulla *Governance* europea del 2001<sup>65</sup>, il quale identificava la necessità di una riforma istituzionale. Tale esigenza derivava dal fatto che il Trattato di Nizza non riuscì a sciogliere i nodi relativi alla suddivisione delle competenze, allo *status* della Carta dei diritti fondamentali, alla semplificazione dei Trattati originari, e al ruolo dei Parlamenti nazionali. Una Dichiarazione annessa al Trattato di Nizza stabilì infatti che tali questioni sarebbero state discusse entro il 2004 da una nuova Conferenza intergovernativa<sup>66</sup>, i cui lavori sarebbero stati anticipati da una Convenzione, come stabilito dal Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001. La Convenzione europea sul futuro dell'Unione<sup>67</sup>, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, con Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene quali vice-presidenti, terminò i lavori nel luglio 2003, e produsse un progetto di riforma che, attraverso dibattiti e modifiche in seno alla Conferenza intergovernativa, fu firmato solennemente a Roma il 29 ottobre 2004<sup>68</sup>.

Il Trattato costituzionale comprendeva rilevanti novità in materia di protezione ambientale. Le disposizioni generali in materia ambientale furono così inserite nella Terza parte del Trattato

---

"Diritto ambientale in un'Unione europea allargata", in *RGA*, 2006.

<sup>64</sup> L'ISPA è stato istituito attraverso il Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione, in *GUCE* (1999) L 161/73. Il programma SIPARD è stato invece istituito con Regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, sul sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei Paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione, in *GUCE* (1999) L 161/87.

<sup>65</sup> Libro bianco della Commissione europea sulla governance europea, COM(2001) 428 def.

<sup>66</sup> Commissione europea, *Memorandum to the Members of the Commission: Summary of the Treaty of Nice*, SEC(2001) 99.

<sup>67</sup> Istituita dalla Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001, la Convenzione europea sul futuro dell'Unione ha elaborato un progetto (CONV 850/03, CONV 851/03) consegnato poi al Consiglio europeo di Roma del 18 luglio 2003, in *GUCE* (2003) C 169/1. Cfr. anche: BEYER P., "The Draft Constitution for Europe and the environment", in *European Law Review* (d'ora in avanti *ELR*), 2004.

<sup>68</sup> Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è stato approvato alla Conferenza intergovernativa il 18 giugno 2004 e successivamente firmato a Roma il 29 ottobre 2004, in *GUCE* (2004) C 310/1.

costituzionale, dedicata alle singole politiche dell'Unione. L'art. III-118 riprendeva il principio di integrazione nell'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile, come peraltro richiamato dall'art. I-3(3). Le novità più significative in materia riguardarono però gli strumenti e le procedure di adozione degli atti europei. L'art. III-234 prevedeva infatti che gli obiettivi di politica ambientale dovessero essere realizzati attraverso strumenti normativi adottati con legge europea o legge quadro europea, previa consultazione del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale. In tali casi, inoltre, il Consiglio poteva adottare all'unanimità, dietro proposta della Commissione, una decisione che stabilisse la procedura legislativa ordinaria, ad esclusione delle disposizioni di natura fiscale, delle misure con ricadute sull'assetto territoriale, sulla gestione delle acque e sulla destinazione dei suoli, nonché delle misure energetiche. Per l'adozione dei programmi generali di azione fu resa invece obbligatoria la consultazione del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale.

Quanto alla disciplina relativa al mercato interno, l'art. III-130(3) prevedeva che il Consiglio potesse adottare, su proposta della Commissione, i regolamenti e le decisioni necessari a garantire un progresso equilibrato dei vari ambiti di competenza europea. Mancava però il riferimento all'elevato livello di tutela ambientale. Diverse novità rilevanti furono invece introdotte per quanto riguarda il potere di deroga degli Stati, soprattutto in rapporto a gravi situazioni di pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico<sup>69</sup>. Restava inoltre in vigore la clausola di salvaguardia generale prevista per gli interessi generali della sicurezza (ex art. 296 TCE) ora prevista dall'art. III-436. La possibilità di deroga per gli Stati membri risultava ridotta, in quanto si escludeva il riferimento alla sanità, alla sicurezza e alla protezione dell'ambiente e dei consumatori (ex art. 95 TCE), in quanto risultava preferibile tutelare tali esigenze a livello europeo.

Infine, il Trattato costituzionale inserì nella sua Seconda parte la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000. L'art. II-97 della Costituzione riproduceva infatti l'art. 37 della Carta, a riconoscimento del valore della tutela ambientale, ponendo a suo fondamento i principi di integrazione, di elevato livello di tutela e dello sviluppo sostenibile. Accettando la distinzione tra principio e diritto, l'art. II-97 configurava la tutela ambientale quale principio, come si poteva peraltro desumere dai lavori preparatori della Convenzione. Ciò comportava, secondo l'art. II-112(3), che i principi contenuti nella Carta potevano essere attuati sia da atti legislativi ed esecutivi europei che da atti degli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione.

Le difficoltà iniziarono successivamente, durante i processi di ratifica, quando a metà del 2005 i cittadini francesi e olandesi bocciarono i referendum sul Trattato di riforma. Il no espresso da due Stati fondatori dell'Unione europea, al di là del necessario requisito dell'unanimità delle ratifiche per l'entrata in vigore del Trattato di Roma, portò l'Unione ad affrontare un periodo di seria crisi politica. La soluzione arrivò solo nel marzo 2007, quando la Presidenza di turno tedesca propose l'adozione di un nuovo Trattato entro il

---

<sup>69</sup> Cfr. Art. III-131: "Gli Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato interno abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico in caso di guerra o di grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra ovvero di far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale".

2009, avviando contestualmente la redazione di una nuova bozza di riforma. Alla Conferenza Intergovernativa di Bruxelles del giugno 2007 fu quindi discusso il testo finale, che andò a costituire la base per il Trattato di Lisbona.

L'accordo raggiunto nel dicembre 2007 a Lisbona dai Capi di Stato e di Governo sulla riforma dei Trattati, rappresentò dunque un importante risultato nell'evoluzione delle competenze ambientali dell'Unione, oltre che nel miglioramento dell'architettura istituzionale e del processo decisionale dell'UE<sup>70</sup>. Rispetto al Trattato costituzionale, il Trattato di Lisbona contiene una serie di importanti differenze, in quanto: rappresenta un emendamento ai Trattati originari, invece che riunirli in un unico documento; il Trattato CE viene rinominato come Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); la controversa Carta dei diritti fondamentali è mantenuta, così come è presente la base giuridica per l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; la vecchia struttura a pilastri è stata sostituita da una chiara delimitazione delle competenze; la creazione di un Alto rappresentante per gli Affari esteri che rappresenti l'Unione a livello internazionale, e di un Presidente permanente del Consiglio europeo, nominato per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta, al posto dell'attuale Presidenza di turno; a partire dal 2014 il numero dei commissari europei sarà ridotto a 2/3 del totale dei Paesi membri; un nuovo sistema di doppia maggioranza per le votazioni a maggioranza qualificata in Consiglio; la comunitarizzazione del terzo pilastro relativo alla giustizia e agli affari interni.

Rispetto al principio di integrazione delle politiche ambientali, il Trattato di Lisbona riprende quanto stabilito dai Trattati precedenti, dichiarando che i requisiti di protezione ambientale devono essere integrati nella definizione ed attuazione delle altre politiche materiali dell'Unione, specialmente nella promozione dello sviluppo sostenibile (art. 11 TFUE)<sup>71</sup>. Inoltre, per quanto riguarda le relazioni esterne dell'Unione europea, il nuovo Trattato introduce alcune modifiche alle disposizioni sullo sviluppo sostenibile, sull'integrazione delle politiche ambientali e sul benessere degli animali, in modo che ora lo sviluppo sostenibile assuma il valore di uno specifico obiettivo politico nelle relazioni esterne europee. Il Trattato di Lisbona crea dunque un nuovo capitolo relativo all'azione esterna dell'Unione (Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione) che recepisce la prassi europea in materia. Inoltre, una nuova Parte Quinta del TFUE chiarisce le competenze dell'Unione nell'azione esterna, compresa la cooperazione allo sviluppo.

Anche quanto previsto dalla legislazione europea<sup>72</sup> e dal Protocollo 33 del Trattato di Amsterdam in

---

<sup>70</sup> Sul Trattato di Lisbona, cfr. ANGEL B., CHANTIEL-TERRAL F., *Quelle Europe après le traité de Lisbonne*, Paris, 2008; BENSON D. E JORDAN A., "A Grand Bargain or an Incomplete Contract? European Union Environmental Law after the Lisbon Treaty", in *European Environmental and Energy Law Review* (d'ora in avanti *EEELR*), 2008; DOUGAN M., "The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts", in *CMLR*, 2008; PECHEUL A., *Le traité de Lisbonne (13 décembre 2007), la Constitution malgré nous?*, Paris, 2008; ONIDA M., "Nuovo Trattato sul funzionamento dell'UE, politica del turismo e tutela ambientale: un'occasione mancata", in *RGA*, 2011.

<sup>71</sup> Cfr. Art. 11 TFUE: "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile [...]".

<sup>72</sup> Cfr. la Direttiva 83/129/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, relativa all'importazione negli Stati membri di pelli di taluni cuccioli di foca e di prodotti da essa derivati, in GUCE (1983) L 91/30; la Direttiva 1999/22/ del Consiglio, del 29 marzo 1999, relativa alla custodia di animali selvatici negli zoo, in GUCE (1999) L 94/24; il Regolamento (CEE) n. 3254/91 del Consiglio, del 4 novembre 1991, che vieta l'uso di taglie nella Comunità e l'introduzione nella Comunità di pellicce e di prodotti manufatturati di

relazione al benessere degli animali, trova conferma come principio fondamentale del diritto europeo nel Trattato di Lisbona. È stato quindi inserito l'art. 13 TFUE<sup>73</sup>, il quale comprende inoltre un riferimento alla pesca, allo sviluppo tecnologico, alle politiche spaziali e una classificazione degli animali quali esseri senzienti.

In rapporto alla specifica competenza ambientale dell'Unione, il Trattato di Lisbona ripartisce alcuni poteri riferiti alla protezione civile, ai cambiamenti climatici e alla questione energetica. Sebbene la politica ambientale sia definita nel nuovo Trattato come concorrente (art. 4(2) TFUE), essa continua ad essere elaborata congiuntamente dall'Unione e dagli Stati membri. La stessa distribuzione delle competenze rimane essenzialmente quella vigente, ad eccezione di un'unica innovazione significativa prevista all'art. 191(1) TFUE, secondo cui la politica ambientale dell'Unione debba considerare tra gli obiettivi la promozione di misure a livello internazionale che contrastino i problemi ambientali regionali e globali, in particolare per quanto riguarda la lotta ai cambiamenti climatici<sup>74</sup>. Tale disposizione sembra conferire all'Unione europea, e alla Commissione in particolare, un chiaro mandato per partecipare alle discussioni internazionali in materia, a conferma del ruolo-guida assunto dall'Unione negli anni recenti<sup>75</sup>.

Il cambiamento di maggior rilievo del Trattato di Lisbona è costituito tuttavia dalle disposizioni in materia di energia, contenute nel Titolo XXI, art. 194 TFUE. Fino ad oggi, la politica energetica dell'Unione si è sviluppata nel contesto dei Trattati vigenti, ovvero in assenza di una specifica base giuridica e di competenze definite. Il Trattato costituzionale aveva quindi inserito il settore energetico tra le competenze concorrenti dell'Unione, all'art. III-157. Tale modifica è stata mantenuta nel Trattato di Lisbona, il quale comprende però un'importante innovazione riferita alla promozione dell'interconnessione delle reti energetiche e alla solidarietà tra Stati membri in materia di politica energetica. Questa nuova base giuridica ha inoltre lo scopo di facilitare il progresso verso una politica energetica comune.

Infine, il Trattato di Lisbona introduce alcune disposizioni relative alla solidarietà e alla protezione civile, agli artt. 196<sup>76</sup> e 222<sup>77</sup> TFUE. Il primo articolo, inserito nel Titolo VII sulla "Clausola di solidarietà",

---

talune specie di animali selvatici originari di Paesi che utilizzano per la loro cattura tagliole o metodi non conformi alle norme concordate a livello internazionale in materia di cattura mediante trappole senza crudeltà, in GUCE (1991) L 308/1.

<sup>73</sup> Cfr. Art. 13 TFUE: "Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale".

<sup>74</sup> Cfr. Art. 191(1) TFUE: "La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: [...] promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici".

<sup>75</sup> BENSON D. E. JORDAN A., *op.cit.*, p. 284.

<sup>76</sup> Cfr. Art. 196 TFUE: "1. L'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo. L'azione dell'Unione è intesa a: a) sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione; b) promuovere o cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali; c) favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile [...]".

<sup>77</sup> Cfr. Art. 222 TFUE: "1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi

richiede agli Stati membri di dimostrare solidarietà nel caso di attacchi terroristici o disastri naturali o artificiali, eventi nei quali sono chiamati a coordinarsi in Consiglio. Anche il secondo articolo fa riferimento a minacce terroristiche o disastri ambientali.

Al di là delle nuove disposizioni normative introdotte dal Trattato di Lisbona, è importante ricordare inoltre le ripercussioni degli sviluppi relativi al quadro istituzionale sulla competenza ambientale dell'Unione. In particolare, la fine del sistema di rotazione della Presidenza del Consiglio potrebbe comportare ricadute negative sulle politiche ambientali, nella misura in cui gli Stati tradizionalmente "verdi" potrebbero trovarsi nella condizione di non inserire la propria attenzione all'ambiente nell'agenda politica dell'Unione europea. Secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona, il Consiglio ambiente sarà presieduto da una *trojka* di ministri provenienti da tre Stati membri per un periodo di 18 mesi. Il modo in cui tale sistemazione potrà influenzare le dinamiche future sul sistema istituzionale e procedurale non è ancora del tutto evidente. Lo stesso può dirsi in riferimento allo snellimento della Commissione<sup>78</sup>.

Per quanto riguarda la ponderazione dei voti in Consiglio, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la maggior parte delle misure ambientali era adottata con voto a maggioranza qualificata e con la procedura di co-decisione (art. 175 TCE), ad esclusione di alcune questioni ambientali sensibili. Il Trattato di Lisbona prevede che il Consiglio possa, all'unanimità, estendere a queste aree la procedura legislativa ordinaria, attraverso la clausola di passerella, con l'effetto di aumentare l'influenza del Parlamento sulla politica ambientale europea. Anche i poteri del Parlamento europeo risultano infatti modificati dal Trattato di Lisbona, il quale ha esteso la procedura legislativa ordinaria ad una serie di politiche per le quali precedentemente non era prevista. La procedura legislativa ordinaria si applica così non solo alla politica ambientale, ma anche ad altre materie correlate alla protezione dell'ambiente, quali i trasporti, l'energia, la pesca, il commercio estero, la politica regionale e l'agricoltura.

Quanto al principio di trasparenza, l'Unione europea ha ratificato la Convenzione di Åarhus sull'accesso alle informazioni in materia ambientale, mentre il Trattato di Lisbona ha allargato le istituzioni soggette al principio di trasparenza, secondo quanto previsto dall'art. 15(3) TFUE<sup>79</sup>. Nell'ottica di avvicinare i cittadini alle istituzioni e ai processi decisionali europei, l'art. 11 TFUE prevede inoltre un diritto di iniziativa popolare, supportato da almeno un milione di cittadini, che inviti la Commissione ad introdurre una proposta legislativa nelle materie di competenza dell'Unione. Ciò potrebbe rivelarsi molto importante dal

---

*militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: a) prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico; b) restare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo. 2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio [...]”.*

<sup>78</sup> BENSON D. E. JORDAN A., *op.cit.*, p. 285.

<sup>79</sup> Cfr. Art. 15(3) TFUE: “Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo”.

punto di vista degli attivisti ecologisti.

Potenzialità importanti possono infine essere sviluppate in futuro nell'ambito delle relazioni esterne e della lotta ai cambiamenti climatici. Il Trattato di Lisbona riunisce infatti le responsabilità oggi condivise tra l'Alto rappresentante PESC e il Commissario europeo alle relazioni esterne. Nel nuovo Trattato l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di difesa siede in Commissione nel ruolo di vice-Presidente, e presiede inoltre il Consiglio affari esteri, coordinando quindi ogni questione relativa all'azione esterna dell'UE. Egli è inoltre coadiuvato da un autonomo servizio diplomatico, il Servizio azione esterna, allo scopo di coordinare gli interessi degli Stati membri e della Commissione e di produrre una posizione più unitaria nei confronti di Stati terzi. Ciò potrebbe influenzare significativamente le possibilità per l'Unione europea di negoziare accordi internazionali ambientali, in particolare nel campo della lotta ai cambiamenti climatici<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. VAN SCHAIK L. E EGENDORFER C., "Improving the Climate: Will the New Constitution Strengthen the EU's Performance in International Climate Negotiations?", in *CEPS Policy Briefs*, 2005.

## 1.2 Le basi giuridiche della competenza dell'Unione in materia ambientale

La competenza europea in materia ambientale, introdotta nei Trattati a seguito dell'Atto unico europeo e sviluppata attraverso le successive revisioni, prevede che, accanto al conferimento all'Unione europea di determinate competenze esclusive, permanga una competenza concorrente a quella dei singoli Stati membri. La questione della divisione di competenze legislative tra Unione europea e Stati membri rappresenta quindi un aspetto essenziale, in ragione delle caratteristiche distintive della tutela ambientale rispetto agli altri ambiti di competenza europea, caratteristiche legate in particolare all'interdipendenza con le altre politiche materiali e alle difficoltà insite nei processi di attuazione di dette politiche.

Almeno a partire dal Consiglio europeo di Parigi del 1972, durante il quale la protezione ambientale fu inserita tra gli obiettivi principali dell'Unione, le competenze sulla politica ambientale divennero terreno di confronto. Tali dispute interessarono, e continuano ad interessare, da una parte Stati membri e Unione, dall'altra le stesse istituzioni europee. Sebbene si concordi sull'importanza della tutela ambientale, le divergenze sorgono al momento di mettere in atto le misure ambientali, soprattutto in relazione al grado discrezionale lasciato agli Stati membri in materia. Lo sfruttamento e la protezione delle risorse naturali rientrano infatti tra i caratteri essenziali del principio di sovranità; risulta quindi comprensibile la riluttanza degli Stati membri a rinunciare a porzioni rilevanti di tale sovranità. Inoltre, non si deve sottovalutare il valore politico di questioni quali la protezione della salute pubblica e la tutela dell'ambiente, ambiti sui quali le classi politiche nazionali continuano a dimostrarsi particolarmente attaccate.

Durante i primi anni, la disputa riguardò la portata della potestà legislativa europea in materia ambientale. Infatti, sebbene una serie di direttive sui rifiuti e l'inquinamento delle acque furono adottate durante gli anni Settanta, la loro validità fu messa in dubbio da diversi Stati membri davanti alla Corte di Giustizia<sup>81</sup>. A seguito dell'introduzione di una formale base giuridica per le politiche ambientali europee, attraverso la riforma dell'Atto unico europeo, la disputa si spostò verso le clausole di deroga di cui agli artt. 114 e 193 TFUE (ex artt. 95 e 176 TCE). Il Consiglio dimostrò di preferire l'adozione di disposizioni a tutela dell'ambiente attraverso il ricorso all'art. 192 TFUE (ex art. 175 TCE), ritenuto meno stringente rispetto alla legislazione sul mercato interno adottata secondo l'art. 114 TFUE. Ciò provocò in numerosi casi l'opposizione della Commissione e del Parlamento nei confronti delle misure adottate dal Consiglio<sup>82</sup>.

Tale conflitto non si limitò tuttavia ai ricorsi alla Corte di Giustizia, ma divenne oggetto di uno scontro inter-istituzionale. Nel 1996, ad esempio, il Parlamento europeo respinse la posizione comune del

---

<sup>81</sup> Corte di Giustizia, causa C-91/79, *Commissione c. Italia* [1980].

<sup>82</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-300/89, *Diossido di Titanio* [1991]; Corte di Giustizia, causa C-2/90, *Commissione c. Belgio (Rifiuti)* [1992]; Corte di Giustizia, causa C-187/93, *Parlamento c. Consiglio (rifiuti)* [1994]; Corte di Giustizia, causa C-209/94, *Buralux c. Consiglio (Rifiuti)* [1996].

Consiglio sulla proposta di direttiva sulla discarica dei rifiuti, a causa delle sostanziose deroghe introdotte. L'aumentato ricorso alla procedura di conciliazione, nonché le posizioni prese sempre più spesso dal Consiglio, rappresentarono un segnale importante del tentativo degli Stati membri di limitare la portata della legislazione ambientale europea. Le stesse difficoltà furono visibili anche durante la negoziazione di alcuni accordi internazionali in materia ambientale, durante i quali diversi Stati terzi si trovarono disorientati rispetto alle reali implicazioni della competenza dell'Unione in materia ambientale<sup>83</sup>.

Il conflitto sulla competenza si estende anche all'attuazione del diritto ambientale europeo a livello nazionale, nella misura in cui gli Stati membri mostrano la tendenza ad evitare gli obblighi di attuare correttamente le norme europee. L'impressione generale è che quindi lo scontro sulle competenze in materia ambientale non si limiti al livello istituzionale, ma sembra comprendere anche gli aspetti sostanziali della tutela ambientale.

La competenza generale dell'Unione ad introdurre misure a tutela dell'ambiente è conferita quindi dall'art. 192 TFUE, il quale si fonda sul principio del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'art. 191 TFUE, contribuendo significativamente a chiarire quando l'Unione sia competente o meno ad adottare un atto legislativo in materia ambientale. In tal modo l'estensione delle competenze ambientali europee è determinata dagli obiettivi formulati dall'art. 191 TFUE, i cui scopi rientrano in un catalogo particolarmente esteso. Infatti, la politica ambientale europea mira a preservare e proteggere l'ambiente e a migliorarne la qualità, a proteggere la salute umana, ad utilizzare razionalmente le risorse naturali e a promuovere la cooperazione internazionale in campo ambientale. Considerata l'ampiezza della formulazione dell'art. 191 TFUE, risulta difficile immaginare che una misura ambientale europea non possa rientrare in tali categorie. In quest'ottica, quindi, la competenza europea in materia ambientale non troverebbe limiti, anche in considerazione dell'indeterminatezza della nozione di ambiente a livello europeo, la quale abbraccia l'intero ambiente naturale, comprese le modifiche derivate dalle attività dell'uomo<sup>84</sup>.

Il criterio rilevante per la determinazione dei limiti alla competenza dell'Unione deriva, di conseguenza, dalle finalità dell'atto europeo a realizzare gli obiettivi indicati dall'art. 191 TFUE. Il riferimento a tali obiettivi implica che, in via di principio, non è possibile escludere alcuna politica dalle competenze europee, in quanto una vasta gamma di misure concorrono alla realizzazione degli scopi di cui all'art. 191 TFUE. Inoltre, le disposizioni del Titolo XX del Trattato non contengono alcun criterio in grado di determinare una competenza domestica degli Stati membri in un senso o nell'altro. Il Trattato stesso riconosce che la competenza europea non può limitarsi a determinate aree ma, al contrario, si estende a tutte le altre politiche materiali, in quanto funzionali al conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale.

---

<sup>83</sup> PAGH P., "The Battle on Environmental Policy Competences - Challenging the Stricter Approach: Stricter Might Lead to Weaker Protection", in MACRORY R. (ed.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Protection: A High Level of Protection?*, Groningen, 2006, p. 4.

<sup>84</sup> EPINEY A., "Division of Competence between Member States and the EC", in JANS J.H. (ed.), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, Groningen, 2003, p. 46.



L'attuale sistema di divisione delle competenze tra Unione europea e Stati membri in materia ambientale, definito in relazione agli obiettivi delle politiche ambientali, rende possibile reagire ai rilevanti problemi ambientali e alla necessità di adottare tutte le misure utili a conseguire gli obiettivi stabiliti dalla legislazione europea in materia. Inoltre, rappresenta la condizione necessaria a consentire all'Unione di adottare ogni misura di tutela all'interno di un quadro coerente di politica ambientale, in quanto tiene conto del carattere di interdipendenza delle questioni ambientali. Ciò comporterebbe che in materia ambientale non ci dovrebbe essere alcuna divisione di competenza tra aree più o meno definite, ma piuttosto un chiaro riferimento agli obiettivi della politica ambientale europea in relazione ad una nozione di ambiente molto estesa e difficilmente circoscrivibile. La competenza europea in materia ambientale copre quindi una vasta area di responsabilità, ma allo stesso tempo è determinata dall'efficacia delle misure adottate in relazione agli scopi definiti dai Trattati.

Dal punto di vista degli Stati membri, non esisterebbe perciò un ambito di dominio riservato, escluso da ogni intervento della legislazione europea. Se infatti la competenza europea è definita in relazione al contributo di una misura alla realizzazione di determinati scopi, allora nessuna area sostanziale dovrebbe essere esclusa. In altre parole, la competenza dell'Unione dovrebbe essere definita in ragione del proprio contributo al conseguimento di un determinato scopo e non attraverso l'appartenenza ad un dominio specifico, perciò da un punto di vista materiale nessuna area dovrebbe essere esclusa *a priori* dalla legislazione europea<sup>85</sup>.

Quanto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, l'art. 6 TUE vi conferisce lo stesso valore giuridico dei Trattati, sebbene Regno Unito e Polonia abbiano espresso l'*opt-out*, in ragione della volontà di mantenere un controllo sulla legislazione nazionale in materia di lavoro e di politiche matrimoniali. Lo stesso articolo fa presente inoltre che le disposizioni della Carta non estendono la competenza europea. In virtù di quanto previsto dall'art. 51, la Carta è vincolante per le istituzioni e gli organi dell'Unione e degli Stati membri, nella fase di attuazione del diritto europeo.

L'art. 37, inserito nel Titolo IV relativo alla Solidarietà, prevede infatti un diritto alla tutela ambientale, indicando la necessità di integrare un alto livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente nelle altre politiche materiali dell'Unione, sulla base del principio dello sviluppo sostenibile. Il riferimento allo sviluppo sostenibile si ritrova peraltro nel preambolo alla Carta, nella misura in cui l'Unione si impegna alla promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile. Non si tratta comunque di una disposizione particolarmente innovativa, in quanto l'art. 37 si fonda sull'art. 3 TUE, sugli artt. 11 e 191 TFUE e sulle costituzioni nazionali, come è stato sottolineato dalla Commissione<sup>86</sup>.

La promozione di un'elevata tutela ambientale, nonché di una migliore qualità della vita, costituiscono degli ambiti sottoposti a misure di armonizzazione in quanto direttamente indirizzate al perseguimento dei fini del Trattato, in particolar modo in relazione all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno. In passato,

---

<sup>85</sup> *Ivi*, p. 51.

<sup>86</sup> Comunicazione della Commissione europea, "Explanations relating to the Chart of Fundamental Rights", in GUCE (2007) C 303/02.

il legislatore europeo ha quindi disciplinato prioritariamente le materie verso cui le politiche ambientali dei singoli Stati membri rischiavano di mantenere vincoli e restrizioni contrarie al diritto europeo, estendendo poi pian piano la propria competenza anche ai profili ambientali non direttamente legati al mercato interno.

Di conseguenza, l'individuazione delle basi giuridiche all'introduzione di misure di protezione dell'ambiente rappresentò una delle questioni principali della prima fase di sviluppo della politica ambientale europea. In tale periodo, l'assenza di precise disposizioni relative all'ambiente nei Trattati istitutivi, venne superata dal ricorso agli artt. 115 e 352 TFUE (ex artt. 94 e 308 TCE), i quali facevano riferimento all'adozione di direttive a ravvicinamento delle legislazioni nazionali in tema di mercato comune e alla dottrina dei poteri impliciti.

Tale orientamento fu riconosciuto da subito dalla giurisprudenza europea, in quanto le politiche a protezione dell'ambiente potevano comportare ostacoli all'instaurazione e al funzionamento del mercato comune, nonché al principio della libera concorrenza, rendendo quindi necessarie delle misure di ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia<sup>87</sup>. A seguito delle novità introdotte dall'Atto unico e dai Trattati di Maastricht ed Amsterdam, le norme contenute nell'art. 352 TFUE hanno perso la funzione di fondamento giuridico delle misure di armonizzazione del diritto ambientale europeo, restando valide solo come funzione residuale ed eventuale<sup>88</sup>. Attualmente, le basi giuridiche per l'adozione di una misura di armonizzazione in materia ambientale, sempre nell'obiettivo di realizzare il mercato comune, si trovano principalmente negli artt. 114 e 192 TFUE, norme che tuttavia non possono essere applicate insieme.

La scelta tra le due diverse basi giuridiche, prima dell'introduzione delle modifiche del Trattato di Amsterdam, comportava effetti differenti sotto i profili sostanziale e procedurale. Quanto alle competenze legislative, il ricorso all'art. 114 TFUE (ex art. 95 TCE) prevedeva l'iniziativa della Commissione attraverso la proposta di una direttiva e la decisione del Consiglio; il ricorso all'art. 192 TFUE (ex art. 175 TCE) prevedeva invece l'iniziativa della Commissione e la procedura di co-decisione del Consiglio con il Parlamento, previo parere del Comitato delle Regioni. Quanto alle diverse procedure decisionali e alla votazione in Consiglio, considerando che oggi entrambe le fattispecie sono sottoposte alla procedura legislativa ordinaria, si è persa la considerazione prioritaria effettuata in sede europea rispetto all'individuazione della base giuridica della misura di armonizzazione, ad esclusione delle questioni relative all'applicazione delle misure sulla potestà derogatoria degli Stati membri<sup>89</sup>. L'ambivalenza relativa alle diverse basi giuridiche previste dagli artt. 114 e 192 TFUE implica infatti dei riflessi anche rispetto alle misure di deroga adottate a livello nazionale, giustificate appunto in base a dette norme, secondo considerazioni contingenti piuttosto che da criteri sistematici<sup>90</sup>.

La nozione di ambiente è tuttavia complessa e trasversale, comportando quindi una difficoltà nel definirla

---

<sup>87</sup> Corte di Giustizia, cause riunite C-91/79 e C-92/79 *Commissione c. Repubblica Italiana* [1980].

<sup>88</sup> ALDER J. E WILKINSON D., *Environmental Law and Ethics*, London, 1999, p. 121.

<sup>89</sup> CORDINI G., *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997, p. 152.

<sup>90</sup> DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, p. 60.

come una vera e propria materia. Le misure di protezione dell'ambiente si scontrano quindi necessariamente con altre materie, le quali racchiudono interessi e valori distinti e particolari. Di conseguenza, tali misure normative devono essere volte a stabilire un punto di equilibrio tra differenti obiettivi e funzioni, in modo da consentire una certa efficacia ed organicità alla disciplina in esame. La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha avallato tale orientamento, affermando che la specifica competenza europea derivante dagli art. 191-192 TFUE (ex artt. 174-175 TCE) non pregiudicava la possibilità di ricorrere a norme del Trattato che disciplinano altre materie, ma che allo stesso tempo perseguono obiettivi di tutela ambientale, legittimando così il ricorso all'art. 114 TFUE (ex art. 95 TCE)<sup>91</sup>.

### 1.2.1 L'art. 192 TFUE (ex art. 175 TCE)

Il Trattato di Amsterdam ha contribuito a rendere meno complesse le procedure decisionali nel contesto del Titolo relativo all'Ambiente, riducendo le procedure da quattro a tre. La procedura legislativa ordinaria attualmente in vigore, secondo quanto previsto dall'art. 192 TFUE, è la co- decisione, così come regolata dall'art. 294 TFUE.

Il secondo paragrafo dell'art. 192 TFUE stabilisce che in deroga a tale procedura, e senza pregiudizio delle disposizioni dell'art. 114 TFUE, il Consiglio può adottare all'unanimità, su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni, misure principalmente di natura fiscale, misure sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle acque, sulla gestione dei suoli – esclusi i residui – e misure sulle scelte energetiche degli Stati membri.

Per quanto riguarda le disposizioni aventi principalmente natura fiscale, il Trattato stesso non dà una definizione di cosa si intenda per “natura fiscale”. Di conseguenza si può fare riferimento a quanto previsto per le “disposizioni fiscali” di cui all'art. 114(2) TFUE<sup>92</sup>. La stessa Corte di Giustizia ha stabilito a riguardo che le disposizioni fiscali coprono non solo le questioni delle tasse, ma anche tutti gli aspetti della tassazione, comprese regole materiali e procedurali<sup>93</sup>.

La proposta della Commissione di introdurre una tassa sulle emissioni di diossido di carbonio<sup>94</sup> cadeva all'interno degli scopi dell'ex art. 175(2) TCE, in quanto era intesa ad ottenere l'introduzione di una specifica tassa negli Stati membri. L'approccio di armonizzazione della Commissione era volto ad assicurare la libera circolazione dei carburanti soggetti ad una tassa, senza causare distorsioni della

---

<sup>91</sup> Corte di Giustizia, causa C-62/88, *Grecia c. Consiglio (Cernobyl)* [1990].

<sup>92</sup> Cfr. Art. 114(2) TFUE: “Il paragrafo 1 non si applica alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti”.

<sup>93</sup> Corte di Giustizia, causa C-338/01, *Commissione c. Consiglio* [2004].

<sup>94</sup> Proposta di direttiva del Consiglio relativa ad un'imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull'energia, in GUCE (1992) C 196/1.

concorrenza, e allo stesso tempo promuovendo un uso razionale dell'energia<sup>95</sup>. Tale proposta si configurava quindi come una misura di natura fiscale pensata per conseguire determinati obiettivi ambientali. In tal senso, se la misura ambientale ha degli effetti fiscali incidentali, resta valida la procedura decisionale prevista dall'art. 192 TFUE<sup>96</sup>.

Per quanto riguarda il rapporto con l'art. 284 TFUE (ex art. 113 TCE), il quale regola i poteri di armonizzazione del Consiglio rispetto alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo e ad altre imposte indirette, le misure ambientali aventi principalmente natura fiscale trovano fondamento nell'art. 192(2) e non nell'113 del Trattato. La specificità dell'art. 192(2) TFUE lo pone in precedenza rispetto alla regola generale stabilita dall'art. 113 TFUE<sup>97</sup>. Allo stesso tempo, ciò significa che le misure principalmente fiscali con effetti incidentali sulla protezione ambientale devono essere adottate sulla base dell'art. 113 TFUE<sup>98</sup>. Ad ogni modo, a livello procedurale tale differenziazione ha oggi minore rilevanza pratica, in quanto la procedura decisionale richiede in entrambi i casi l'unanimità, sebbene l'art. 113 non preveda la consultazione del Comitato delle Regioni. Rimangono tuttavia importanti differenze relativamente alle conseguenze legali che l'art. 193 TFUE attribuisce alle decisioni adottate in base all'art. 192.

Le misure riguardanti l'assetto del territorio sono escluse dalla procedura legislativa ordinaria, tuttavia, il fatto che l'adozione di una misura possa avere ripercussioni sull'assetto fisico di un territorio non implica necessariamente che questa vada adottata all'unanimità. Un orientamento diverso implicherebbe che ogni misura che abbia una qualche relazione con la protezione ambientale dovrebbe essere presa all'unanimità<sup>99</sup>. La Corte di Giustizia ha stabilito che tali misure, basate sull'art. 192(1) TFUE (ex art. 175(1) TCE, avessero lo scopo di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 191 TFUE, sebbene fossero volte a regolare l'uso del territorio degli Stati membri, come nel caso delle misure relative ai piani di gestione regionali, urbani o rurali, o della pianificazione delle infrastrutture degli Stati membri<sup>100</sup>. L'art. 192(2) TFUE non intende quindi escludere ogni misura sulla pianificazione delle città e delle campagne dal suo ambito di applicazione.

Lo stesso si può dire rispetto alla regola dell'unanimità nell'adozione di misure sulla destinazione dei suoli. Il caso della Direttiva 96/82/CE (*Seveso II*)<sup>101</sup> ci offre un esempio utile. L'art. 12 della direttiva richiede che gli Stati membri assicurino che gli obiettivi di prevenzione degli incidenti e di limitazione delle loro conseguenze siano considerati nel contesto delle rispettive politiche di destinazione dei suoli. Agli Stati membri è inoltre richiesto di assicurare che tali politiche tengano presente la necessità di mantenere

---

<sup>95</sup> JANS J.H. E VEDDER H.H.B., *European Environmental Law*, Groningen, 2008, p. 54.

<sup>96</sup> Per analogia, cfr. Corte di Giustizia, causa C-36/98, *Spagna c. Consiglio (Risorse idriche)* [2001].

<sup>97</sup> Corte di Giustizia, causa C-271/94, *Parlamento c. Consiglio* [1996].

<sup>98</sup> Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario relativa alla struttura comunitaria per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in GUCE (2003) L 283/1.

<sup>99</sup> JANS J.H. E VEDDER H.H.B., *op. cit.*, p. 55.

<sup>100</sup> Corte di Giustizia, causa C-36/98, *Spagna c. Consiglio (Reti idriche)* [2001].

<sup>101</sup> Direttiva 96/82/CEE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, in GUCE (1997) L 10/13.

distanze appropriate tra gli stabilimenti coperti dalla direttiva e le zone residenziali, gli spazi pubblici e le aree di particolare interesse ambientale. Poiché gli effetti sulla destinazione dei suoi appaiono chiari, la direttiva è stata correttamente adottata attraverso la procedura ordinaria.

L'art. 192(2) TFUE esclude inoltre le misure incidenti significativamente sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia, nonché sulla struttura generale di approvvigionamento energetico dalla procedura ordinaria prevista dall'art. 192(1) TFUE. I problemi maggiori sono legati alla nozione di "sensibile incidenza" di tali misure, le quali vanno necessariamente adottate all'unanimità. Resta tuttavia in capo al Consiglio la possibilità di stabilire se tali misure devono essere adottate a maggioranza qualificata, così come precisato dal secondo paragrafo dell'art. 192 TFUE<sup>102</sup>.

Secondo quanto stabilito dall'art. 192(3) TFUE, attraverso la procedura legislativa ordinaria vengono adottati i programmi generali d'azione, volti a prescrivere gli obiettivi prioritari da raggiungere in materia di tutela ambientale. Precedentemente alla riforma dei Trattati avvenuta a Lisbona, era prevista l'adozione di tali programmi per altre aree, ovvero per le materie non previste dai paragrafi 1 e 2 dell'ex art. 175 TCE. Il Trattato di Lisbona ha tolto le parole "*in altre aree*", rendendo quindi più facile l'interpretazione della disposizione. Di conseguenza, i programmi d'azione ambientale, adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, andranno a coprire l'intera materia ambientale, seppure con la limitazione di definire solamente gli obiettivi prioritari senza comportare conseguenze vincolanti per gli Stati membri. Obblighi veri e propri per gli Stati saranno imposti solo attraverso l'adozione delle necessarie misure attuative, nella forma di regolamenti e direttive<sup>103</sup>.

Secondo il principio per cui l'art. 192 TFUE comprende tutte le misure che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi indicati dall'art. 191, l'Unione europea ha inoltre la competenza ad introdurre misure per migliorare l'attuazione del diritto ambientale. Gli scopi degli artt. 191-192 non sarebbero quindi limitati alle disposizioni materiali ma includerebbero anche quegli strumenti procedurali atti a contribuire all'attuazione del diritto ambientale europeo, come nel caso delle disposizioni che garantiscono l'accesso alla giustizia<sup>104</sup>. L'effettività di un atto legislativo rappresenta infatti uno dei diversi aspetti di attuazione di una politica europea. Diverse disposizioni relative a questioni di attuazione possono essere trovate nella legislazione ambientale europea, comprendendo in particolare aspetti di accesso alla giustizia<sup>105</sup> così come di questioni relative alla partecipazione pubblica<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Cfr. Art. 192(2), secondo paragrafo: "*Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, può rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria alle materie di cui al primo comma*".

<sup>103</sup> JANS J.H. E VEDDER H.H.B., *op. cit.*, p. 58.

<sup>104</sup> EPINEY A., *cit.*, p. 47.

<sup>105</sup> Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, de 7 giugno 1990, sulla libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente, in GUCE (1990) L 158/56.

<sup>106</sup> Cfr. l'art. 6 della Direttiva 85/337/CE sull'impatto ambientale o l'art. 15 della Direttiva 96/61/CE.

L'Unione, sulla base dell'art. 192 TFUE, può quindi adottare una direttiva generale che contenga l'obbligo per gli Stati membri di introdurre determinate misure attuative, tra cui la garanzia dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, anche in mancanza di un legame con uno specifico atto legislativo. Poiché non è contestata la competenza europea ad introdurre simili disposizioni per ogni atto legislativo sostanziale, non ci sono ragioni per ritenere che non si possano stabilire misure di attuazione in un atto generale. Inoltre, l'art. 192 TFUE consente di introdurre misure volte a migliorare l'attuazione del diritto ambientale, quale mezzo per contribuire alla realizzazione degli obiettivi indicati dall'art. 191 TFUE. L'accesso alla giustizia rappresenta infatti uno degli strumenti classici di attuazione delle politiche europee.

Gli stessi Trattati prevedono in altre disposizioni l'obbligo per gli Stati membri di introdurre strumenti di attuazione non fondati sull'art. 192 TFUE. Per esempio, l'art. 11 TFUE indica che le esigenze di tutela ambientale possono essere perseguite anche attraverso altre politiche materiali dell'Unione europea. Di conseguenza, l'introduzione di misure di attuazione possono estendersi anche agli atti adottati in tali aree. In questa prospettiva, l'art. 192 consente all'Unione di imporre obblighi agli Stati membri di introdurre determinate misure attuative, diventando così la base giuridica per certi atti che contengono disposizioni volte a favorire l'attuazione di obblighi legati alla tutela ambientale.

### 1.2.2 *L'art. 114 TFUE (ex art. 95 TCE)*

L'art. 114 TFUE consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare, attraverso la procedura legislativa ordinaria, misure di approssimazione delle legislazioni nazionali in materia di instaurazione e funzionamento del mercato interno. Tale disposizione riveste un'importanza anche in tema di tutela ambientale, poiché molte misure ambientali comportano un significativo impatto sul mercato comune. L'adozione di una misura ambientale di armonizzazione può infatti trovare giustificazione nel fatto che il raggiungimento dell'obiettivo di un mercato integrato rischierebbe di essere compromesso dall'applicazione di politiche ambientali nazionali differenti tra loro<sup>107</sup>. Lo scopo del ravvicinamento delle legislazioni nazionali è infatti quello di assicurare un livello normativo il più possibile simile tra i diversi Stati membri. Ciò è riconosciuto anche dal Trattato stesso, poiché all'art. 114(3) si stabilisce che anche in materia di protezione dell'ambiente, le proposte della Commissione debbano tenere conto di un elevato livello di protezione. Appare quindi evidente che certe misure ambientali possono ricadere all'interno degli scopi dell'art. 114 TFUE.

Tra gli scopi previsti in tale disposizione, rientra inoltre l'armonizzazione delle condizioni di circolazione nel mercato di determinati prodotti pericolosi per l'ambiente, o di altre norme nazionali relative alle condizioni produttive, le quali possono comportare effetti sulla concorrenza, sottostando quindi alla procedura decisionale di cui all'art. 114 TFUE. La Corte di Giustizia ha infatti riconosciuto tale orientamento, nella

---

<sup>107</sup> DAVIES G.G., *European Union Environmental Law – An Introduction to Key Selected Issues*, Farnham, 2004, p. 3.

causa *Diossido di titanio*<sup>108</sup> relativa ai valori dei limiti di emissione. Eventuali misure a carattere ambientale non possono comunque indicare degli obiettivi autonomi che non siano funzionali alla realizzazione del mercato comune. Il ricorso all'art. 114 TFUE quale base dell'adozione di misure a carattere ambientale, è stato riconosciuto anche dalla Corte di Giustizia, in quanto l'esigenza di tutela della sanità e dell'ambiente giustificava l'imposizione di oneri alle imprese che, poiché la mancata armonizzazione di disposizioni ambientali nazionali poteva portare ad una sensibile distorsione della concorrenza<sup>109</sup>.

La questione è perciò relativa alla misura in cui la legislazione ambientale con effetto diffuso sulla concorrenza rientri in via principale tra gli scopi dell'art. 114 TFUE. Nel giudizio sulla Direttiva quadro sui rifiuti, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che gli obblighi contenuti nell'art. 4 della direttiva potessero avere un determinato effetto di armonizzazione<sup>110</sup>. Tale caso dimostra anche che una misura non rientra negli scopi dell'art. 114, laddove l'effetto di compromettere l'integrazione dei mercati sia solo incidentale.

In conclusione, l'art. 114 TFUE risulta una base giuridica sufficiente per le misure di approssimazione delle legislazioni nazionali sugli *standard* ambientali dei prodotti e per le misure ambientali che regolano le condizioni produttive e rimuovono le distorsioni competitive in determinati settori industriali<sup>111</sup>. In questi casi, infatti, l'obiettivo principale di tali misure è relativo all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno. Per quanto riguarda invece le misure ambientali generali, le quali hanno un effetto più diffuso, quando tale effetto è di natura incidentale, queste misure cadono fuori dagli scopi dell'art. 114 TFUE e devono quindi essere fondati sull'art. 191 del Trattato.

Nella legislazione europea adottata sulla base dell'art. 114 TFUE, rientrano la Direttiva 79/923/CEE sulle acque d'allevamento di crostacei<sup>112</sup>, la Direttiva 84/361/CEE sull'inquinamento atmosferico da impianti industriali<sup>113</sup>, nonché la Direttiva quadro sui rifiuti.

### 1.2.3 L'art. 352 TFUE (ex art. 308 TCE)

Numerose misure ambientali sono state introdotte anche sulla base dell'art. 352 TFUE, il quale consente l'adozione di atti necessari a conseguire uno degli obiettivi dell'Unione, laddove i Trattati non prevedano espressamente una competenza europea. Il Consiglio aveva infatti la possibilità di adottare le disposizioni

---

<sup>108</sup> Corte di Giustizia, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio (Diossido di titanio)* [1991].

<sup>109</sup> Corte di Giustizia, cause riunite C-91/79 e C-92/79, *Commissione c. Italia* [1980].

<sup>110</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-155/91, *Commissione c. Consiglio* [1993]; Corte di Giustizia, causa C-187/93, *Parlamento c. Consiglio (Rifiuti)* [1994].

<sup>111</sup> JANS J.H. E VEDDER H.H.B., *op. cit.*, p. 66.

<sup>112</sup> Direttiva 79/923/CEE del Consiglio, del 30 ottobre 1979, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura, in GUCE (1979) L 281/47.

<sup>113</sup> Direttiva 84/360/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1984, concernente la lotta all'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali, in GUCE (1984) L 188/20.

necessarie a raggiungere uno scopo delle politiche europee per il quale il Trattato stesso non avesse previsto specifiche competenze. Le necessità di protezione dell'ambiente furono presto riconosciute dalla Corte di Giustizia tra gli obiettivi essenziali dell'azione europea<sup>114</sup>.

L'art. 352 TFUE fu utilizzato quindi quale base legale della legislazione ambientale laddove disposizioni nazionali differenti su attività potenzialmente pericolose per l'ambiente non comportassero un chiaro ed esclusivo impatto sul commercio o l'industria<sup>115</sup>. In questo modo fu possibile per l'Unione l'adozione di misure ambientali che altrimenti non sarebbe stato possibile far rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 114 TFUE, a causa della mancanza di collegamento di tali misure con le necessità di garantire il funzionamento del mercato interno.

Per esempio, la Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici<sup>116</sup> fu adottata ricorrendo all'art. 352 TFUE quale base legale, e permise l'introduzione di un sistema di gestione e controllo a protezione degli uccelli. L'art. 352 TFUE consentì inoltre l'adozione di altre misure ambientali, tra cui la Direttiva 83/129/CEE sull'importazione delle foche e prodotti derivati<sup>117</sup>, nonché il Regolamento (CEE) n. 348/81 sull'importazione di balene ed altri prodotti cetacei<sup>118</sup>.

In passato, dunque, la mancanza di una specifica base legale per le misure di tutela ambientale nei Trattati originali non rappresentò un limite all'introduzione e all'attuazione di una politica ambientale europea, e sebbene in assenza di espliciti riferimenti nei Trattati, i Programmi d'azione ambientale consentirono la formulazione di principi ed obiettivi di tale politica. Nonostante la protezione dell'ambiente non figurasse tra le disposizioni dei Trattati, gli Stati membri e le istituzioni europee conclusero che l'adozione di determinate misure ambientali fosse politicamente necessaria<sup>119</sup>.

#### 1.2.4 La scelta della base giuridica

La scelta della base giuridica per le misure europee in materia ambientale sconta l'incertezza derivante dai Trattati, i quali non forniscono dei criteri precisi a riguardo. L'art. 192 TFUE è infatti applicabile per le decisioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'art. 191, mentre il raggiungimento di scopi indicati da altre disposizioni dei Trattati non può derivare dal ricorso all'art. 192.

---

<sup>114</sup> Corte di Giustizia, causa C-240/83, *Procureur de la République c. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)* [1985].

<sup>115</sup> REHBINDER E. E STEWART R., *Environmental Protection Policy*, Bruxelles, 1985, p. 28.

<sup>116</sup> Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GUCE (1979) L 103/1.

<sup>117</sup> Direttiva 83/129/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, relativa all'importazione negli Stati membri di pelli di taluni cuccioli di foca e di prodotti da essa derivati, in GUCE (1983) L 91/30.

<sup>118</sup> Regolamento (CEE) n. 348/81 del Consiglio, del 20 gennaio 1981, relativo a un regime comune applicabile alle importazioni dei prodotti ricavati dai cetacei, in GUCE (1981) L 39/1.

<sup>119</sup> DAVIES G.G., *op. cit.*, p. 4.



La giurisprudenza europea indica chiaramente che la scelta delle basi giuridiche per le misure ambientali europee debbano trovare fondamento in elementi obiettivi suscettibili di essere esaminati dalla Corte di Giustizia, e debbano altresì comprendere gli scopi e i contenuti delle misure stesse<sup>120</sup>. In altre parole, il legislatore europeo non è libero di scegliere una base legale solo perché la ritiene appropriata<sup>121</sup>. La Corte di Giustizia si è espressa individuando un criterio cui riferirsi nella scelta della base giuridica più appropriata degli atti europei a protezione dell'ambiente. Tale criterio è quello dell'obiettivo primario, ovvero si deve far riferimento all'obiettivo prevalente perseguito dal provvedimento in questione<sup>122</sup>.

La scelta tra l'art. 192 e l'art. 114 del Trattato, così come di eventuali altre basi giuridiche, va quindi effettuata considerando il centro di gravità della misura da adottare. Tuttavia, il fatto che una misura miri ad un obiettivo di tutela ambientale non significa necessariamente che l'art. 192 TFUE rappresenti la corretta base giuridica<sup>123</sup>. Dalla prassi e dalla giurisprudenza emerge infatti che direttive e regolamenti ambientali hanno trovato fondamento sia sull'art. 192 TFUE che sull'art. 114 TFUE. In via eccezionale, nel caso in cui si stabilisca che un atto persegue simultaneamente obiettivi o racchiuda componenti indissolubilmente legati tra di loro, tale atto troverà fondamento in entrambe le basi giuridiche, come riconosciuto dalla Corte nella causa C-178/03<sup>124</sup>. Fu infatti provato che le procedure imposte per entrambe le basi giuridiche non fossero incompatibili tra di loro, e che l'uso di due basi giuridiche diverse non compromettesse le prerogative del Parlamento europeo<sup>125</sup>. Secondo la Corte di Giustizia, se l'esame di una misura europea rivela che essa persegue un duplice scopo, oppure una duplice componente, di cui una principale e l'altra incidentale, l'atto deve comunque fondarsi su una singola base giuridica, in particolare quella richiesta dalla componente principale. Laddove invece le procedure decisionali siano combinate, anche le loro modalità devono essere combinate.

La pratica recente dimostra alcuni esempi di misure ambientali adottate ricorrendo ad una duplice base legale, come ad esempio il Regolamento (CE) n. 842/2006 sui gas-serra fluorurati<sup>126</sup> o la Direttiva 2006/66/CE sulle batterie ed accumulatori<sup>127</sup>. Secondo il legislatore europeo, il regolamento mirava principalmente a ridurre le emissioni di gas-serra fluorurati come previsto dal Protocollo di Kyōto, e quindi a proteggere l'ambiente, ricadendo sotto gli scopi dell'art. 192 TFUE. Ciononostante, il legislatore

---

<sup>120</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-45/86, *Commissione c. Consiglio* [1987]; Corte di Giustizia, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio (Diossido di titanio)* [1991]; Corte di Giustizia, causa C-268/94, *Portogallo c. Consiglio* [1986]; causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio (Reati ambientali)* [2005].

<sup>121</sup> JANS J.H. E VEDDER H.H.B., *op. cit.*, p. 68.

<sup>122</sup> Corte di Giustizia, causa C-155/91, *Commissione c. Consiglio* [1993].

<sup>123</sup> Corte di Giustizia, causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio* [2001].

<sup>124</sup> Corte di Giustizia, causa C-178/03, *Commissione c. Parlamento e Consiglio (Articoli 133 e 175 TCE)* [2006].

<sup>125</sup> Cfr. anche Corte di Giustizia, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio (Diossido di carbonio)* [1991].

<sup>126</sup> Regolamento (CE) n. 842/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, su taluni gas fluorurati ad effetto serra, in GUCE (2006) L 161/1.

<sup>127</sup> Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE, in GUCE (2006) L 266/1.

europeo ritenne appropriato adottare tali misure anche sulla base dell'art. 114 TFUE per armonizzare i requisiti di utilizzo dei gas-serra fluorurati.

Tale esempio dimostra che la combinazione delle procedure decisionali tra gli art. 114 e 192 del Trattato sono possibili in quanto sono entrambi sottoposti alla procedura legislativa ordinaria. Tuttavia, la misura in questione può comportare problemi nel caso di misure nazionali più severe. Nel caso dell'art. 192 TFUE, agli Stati membri è consentito mantenere o introdurre misure più stringenti, mentre per quanto riguarda l'art. 114 TFUE gli Stati possono limitarsi a mantenere quelle misure ambientali già esistenti nei propri ordinamenti. Finché tali misure sono fondate sull'art. 192 TFUE, è applicabile anche l'art. 193. Se invece le disposizioni sono basate sull'art. 114 TFUE e gli Stati membri vogliono derogarvi attraverso *standard* ambientali più stringenti, devono essere seguite la procedura e le condizioni dell'art. 114 TFUE.

Il modo in cui la procedura decisionale dell'art. 114 TFUE possa essere combinata con l'art. 192(2) TFUE non è del tutto chiara, in quanto significherebbe che il Consiglio dovrebbe votare all'unanimità all'interno della procedura legislativa ordinaria. Il Trattato contiene degli esempi a riguardo e la combinazione non risulta impossibile. Il Parlamento europeo mantiene in ogni caso il proprio potere di veto. Ad ogni modo, è questionabile se le prerogative parlamentari non siano essenzialmente compromesse durante la procedura. Dopotutto, premesso che la Corte di Giustizia considera incompatibile l'unanimità con la procedura legislativa ordinaria<sup>128</sup>, il requisito dell'unanimità si applicherebbe comunque successivamente rispetto alla procedura legislativa ordinaria<sup>129</sup>. Quanto infine alla combinazione delle procedure decisionali degli artt. 192 e 207 TFUE, la Corte di Giustizia ha stabilito che non sono tra di loro incompatibili<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> Corte di Giustizia, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio (Diossido di titanio)* [1991].

<sup>129</sup> JANS J.H. E VEDDER H.H.B., *op. cit.*, p. 70.

<sup>130</sup> Corte di Giustizia, causa C-178/03, *Commissione c. Parlamento e Consiglio (Articoli 133 e 175 TCE)* [2006].

### 1.3 Le basi giuridiche incidentali in materia ambientale

L'art. 11 TFUE riconosce l'importanza di integrare la politica ambientale nella definizione ed attuazione delle altre politiche europee, in particolare nell'ottica della promozione dello sviluppo sostenibile. Tale necessità è stata peraltro affermata già dal Primo programma d'azione ambientale e dall'Atto unico europeo. Sono stati poi i Trattati di Maastricht ed Amsterdam ad inserire quello che oggi è diventato l'art. 11. L'obiettivo di rendere più "verdi" le varie politiche europee passa quindi attraverso l'integrazione delle disposizioni ambientali nel campo della politica agricola, delle politiche regionali, della politica della concorrenza, della politica dei trasporti, della politica energetica, della politica del turismo, della politica commerciale ed industriale. Come vedremo più avanti nel capitolo VI, tali politiche saranno rilevanti anche per la definizione dell'azione europea in materia di lotta ai cambiamenti climatici, in ragione del forte contributo fornito dai settori agricolo, industriale, energetico e dei trasporti in termini di emissioni di gas ad effetto serra.

#### 1.3.1 *La politica agricola comune*

Secondo quanto stabilito dall'art. 39 TFUE, gli obiettivi della Politica agricola comune sono volti ad incrementare la produttività agricola, ad assicurare migliori livelli di vita per le comunità agricole, a stabilizzare i mercati, ad assicurare la disponibilità delle risorse e che le scorte raggiungano i consumatori a prezzi ragionevoli. Considerato il principio di integrazione, risulta quantomeno strano che nel testo dell'art. 39 TFUE non compaiano riferimenti agli obiettivi ambientali o allo sviluppo sostenibile, quando invece appare evidente che la PAC rappresenta una delle fonti principali di danno alle condizioni ambientali, nonché di emissione di gas ad effetto serra, con evidenti conseguenze sui cambiamenti climatici.

Gli obiettivi stabiliti dall'art. 39 TFUE rischiano infatti di porsi in conflitto con le esigenze di protezione dell'ambiente. Ciò ha portato all'adozione di numerosi atti volti ad assicurare una maggiore attenzione del settore agricolo alla preservazione delle risorse naturali. Nel perseguimento di questo importante obiettivo, sono state infatti adottate misure che assicuravano aiuti finanziari alle attività agricole con servizi legati all'ambiente, come nel caso della produzione di energia, della prevenzione degli incendi, dell'inquinamento idrico, dei cambiamenti climatici, del riciclaggio dei rifiuti organici, della biodiversità, della protezione del suolo e del paesaggio, dei metodi di produzione meno intensivi, degli organismi geneticamente modificati, dei pesticidi, della deforestazione e riforestazione. Le considerazioni ambientali hanno giocato un ruolo importante al momento dell'adozione di alcune misure nel contesto della PAC, sebbene solo in parte.

In tale contesto è stato adottato un regolamento sulla protezione delle foreste dall'inquinamento atmosferico e dagli incendi, accompagnato da misure di conservazione delle foreste e da strumenti di

finanziamento<sup>131</sup>. È stato inoltre previsto un fondo di finanziamento per la riforestazione<sup>132</sup>, nonché una regolamentazione dell'agricoltura biologica<sup>133</sup>. Di grande importanza si è poi rivelato il Regolamento (CEE) n. 2078/92 relativo ai metodi di produzione compatibili con le esigenze di protezione ambientale e la cura dello spazio naturale<sup>134</sup>. Tale regolamento prevede infatti un sistema di finanziamenti mirati alla riduzione dell'inquinamento prodotto dalle attività agricole, promuovendo allo stesso tempo la figura dell'agricoltore come protettore della natura e del paesaggio.

Nel contesto della PAC, la causa *Hormones*<sup>135</sup> sembra essere di particolare interesse, in quanto la Corte di Giustizia ha stabilito che l'art 37 TFUE (ex art. 43 TCE) rappresentava la base giuridica appropriata per la legislazione relativa alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli inseriti nell'Allegato II al Trattato, volta a realizzare gli obiettivi della PAC di cui all'art. 33 TFUE (ex art. 39 TCE). La Corte non ha considerato necessario il ricorso all'art. 94 TFUE (ex art. 100 TCE), in quanto tale legislazione comportava l'armonizzazione delle disposizioni nazionali in materia. Le competenze europee in materia di politica agricola appaiono quindi indivisibili ed includono ogni misura necessaria alla gestione di tali settori: la libera circolazione, gli interventi sui prezzi, le relazioni esterne e le politiche sociali nel settore agricolo. Le disposizioni sulla PAC assumono un carattere prioritario su tutte le altre disposizioni, nella misura in cui esse riguardano prodotti agricoli e servizi di trasporto, e sono predisposte per conseguire gli obiettivi di tali politiche settoriali. In questi casi non c'è bisogno di un'ulteriore base giuridica alternativa agli artt. 114 e 192 TFUE.

Nella causa *Drift-Net* la Corte di Giustizia ha stabilito che il Regolamento (CEE) n. 345/92 relativo al divieto dell'uso di reti di corrente<sup>136</sup>, trovava fondamento nell'art. 37 TFUE in quanto il suo obiettivo principale era la protezione delle risorse marine. Il principio di integrazione comporta che le misure europee non possano essere parte dell'azione europea in materia ambientale solamente in ragione del fatto che tengono in considerazione i requisiti ambientali. Tuttavia, a seguito della pronuncia della Corte di Giustizia nella causa C-164/97<sup>137</sup>, la teoria dell'indivisibilità della PAC richiede un aggiustamento. In tale occasione il Parlamento europeo chiese l'annullamento del Regolamento (CE) n. 307/97 sulla protezione delle foreste dall'inquinamento atmosferico<sup>138</sup>, e del Regolamento (CE) n. 308/97 sulla protezione delle

---

<sup>131</sup> Regolamento (CEE) n. 3528/86 del Consiglio, del 17 novembre 1986, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico, in GUCE (1986) L 326/2.

<sup>132</sup> Regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, in GUCE (1992) L 215/96.

<sup>133</sup> Regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, in GUCE (1991) L 198/1.

<sup>134</sup> Regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo ai metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale, in GUCE (1992) L 215/85.

<sup>135</sup> Corte di Giustizia, causa C-68/86, *Regno Unito c. Consiglio (Hormones)* [1988].

<sup>136</sup> Regolamento (CEE) n. 345/92 del Consiglio, del 27 gennaio 1992, recante undicesima modifica del regolamento (CEE) n. 3094/86 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca, in GUCE (1992) L 42/15.

<sup>137</sup> Corte di Giustizia, cause riunite C-164/97 e C-165/97, *Parlamento c. Consiglio* [1999].

<sup>138</sup> Regolamento (CE) n. 307/97 del Consiglio, del 17 febbraio 1997, che modifica il Regolamento (CEE) n. 3528/86 relativo alla

foreste dagli incendi<sup>139</sup>, adottati sulla base dell'art. 43 TFUE. Il Parlamento sosteneva che i regolamenti erano stati adottati secondo una base legale non appropriata, ritenendo che andassero invece adottati sulla base dell'art. 192 TFUE. La Corte di Giustizia stabilì che, sebbene tali regolamenti avessero ripercussioni sull'agricoltura, le misure a difesa degli ambienti forestali facessero parte dell'azione ambientale di competenza europea secondo l'art. 192. Aggiunse inoltre che, nel rapporto tra PAC e politiche ambientali, non ci fosse alcuna indicazione giurisprudenziale sulla precedenza di una sull'altra, facendo emergere un orientamento contrario alla teoria dell'invisibilità della PAC.

In seguito, nella causa *Huber*, la Corte indicò che il principio di gravità fosse applicabile in modo da delimitare le competenze della PAC da quelle relative alle politiche ambientali<sup>140</sup>. La causa si riferiva al Regolamento (CEE) n. 2078/92 relativo ai metodi produttivi in agricoltura compatibile con i requisiti di protezione dell'ambiente e del mantenimento delle campagne, la cui base giuridica era fondata sugli artt. 42 e 43 TFUE. La Corte osservò che il regolamento mirava chiaramente a regolare la produzione agricola, mentre la promozione di metodi produttivi più ecologici costituiva senza dubbio un obiettivo del regolamento, tuttavia subordinato rispetto alla PAC. Di conseguenza, il giudizio nella causa *Huber* sembrò suggerire che la Corte avrebbe accettato il ricorso all'art. 192 TFUE solo per quelle misure agro-ambientali che mirassero principalmente alla protezione dell'ambiente.

### 1.3.2 *La politica dei trasporti*

Il settore dei trasporti rappresenta la seconda area per la quale il Trattato prevede una politica comune, di conseguenza, similmente al caso della PAC, anche in essa sono presenti importanti considerazioni ambientali. Nel quadro della politica dei trasporti, prevista al Titolo VI del TFUE (artt. 90-100), la Commissione è tornata più volte a sottolineare la stretta relazione tra questa materia e le esigenze di protezione dell'ambiente. In particolare, nel 1992 ha pubblicato un "Libro verde sull'impatto dei trasporti sull'ambiente" e un "Libro bianco sulla strategia europea sulla mobilità sostenibile"<sup>141</sup>, i quali contenevano la denuncia dei danni all'ambiente provocati dall'inquinamento atmosferico, acustico, idrico e del suolo, dall'utilizzo del suolo e dall'aumento del traffico, proponendo l'adozione di specifici obiettivi volti alla riduzione dell'impatto dei trasporti sulle condizioni ambientali. Nonostante gli sforzi delle istituzioni europee, l'efficienza delle misure ambientali è contrastata dagli obiettivi della politica dei trasporti, andati verso un

---

protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico, in GUCE (1997) L 51/9.

<sup>139</sup> Regolamento (CE) n. 308/97 del Consiglio del 17 febbraio 1997 che modifica il Regolamento (CEE) n. 2158/92 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi, in GUCE (1997) L 51/11.

<sup>140</sup> Corte di Giustizia, causa C-336/00, *Austria c. Martin Huber* [2002].

<sup>141</sup> Cfr. il Libro verde della Commissione europea relativo all'impatto dei trasporti sull'ambiente: una strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile dei trasporti nel pieno rispetto dell'ambiente, COM(92) 46 def., e la Comunicazione della Commissione europea relativa allo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti: una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile, COM(92) 494 def.

aumento della produzione dei veicoli e delle necessarie infrastrutture, a danno delle necessità ambientali<sup>142</sup>.

Considerazioni in tema di protezione dell'ambiente in tale campo sono ravvisabili nelle seguenti misure legislative: nel Regolamento (CE) n. 1592/2002 sulle regole comuni nel campo dell'aviazione civile e della creazione dell'Agenzia europea sulla sicurezza aerea<sup>143</sup>; nella Direttiva 92/6/CEE sull'installazione e sull'uso dei dispositivi di limitazione della velocità per certe categorie di veicoli a motore<sup>144</sup>; nella Direttiva 89/629/CEE sulla limitazione delle emissioni di rumore da veicoli subsonici<sup>145</sup>; nella Direttiva 2005/35/CE sull'inquinamento da navi e sull'introduzione di sanzioni per infrazioni<sup>146</sup>.

Per quanto riguarda determinate misure in materia di trasporti e legate alle politiche ambientali, si deve far riferimento ad altre disposizioni del Trattato, in particolare all'art. 114 TFUE, come nel caso delle misure relative all'armonizzazione delle emissioni dei veicoli a motore<sup>147</sup> o sulle specifiche di qualità dei carburanti ecologici per petrolio e *diesel*<sup>148</sup>.

### 1.3.3 L'armonizzazione della tassazione indiretta

Attualmente, sempre più spesso si cerca di conseguire determinati obiettivi di protezione ambientale attraverso strumenti finanziari o fiscali, attraverso operazioni sulla tassazione indiretta degli Stati membri. Questi ultimi infatti utilizzano criteri ambientali per giustificare una differenziazione fiscale, comportando tuttavia un impatto negativo sul mercato interno. In tal modo, l'art. 113 TFUE offre al Consiglio la base giuridica per l'adozione di disposizioni relative all'armonizzazione della legislazione sulle imposte sulla cifra d'affari, sulle imposte di consumo ed altre imposte indirette<sup>149</sup>. Bisogna comunque osservare che l'art. 113

---

<sup>142</sup> KRAMER L., *Manuale* cit., p. 50.

<sup>143</sup> Regolamento (CE) n. 1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, in GUCE (2002) L 240/1.

<sup>144</sup> Direttiva 92/6/CEE del Consiglio, del 10 febbraio 1992 concernente il montaggio e l'impiego di limitatori di velocità per talune categorie di autoveicoli nella Comunità, in GUCE (1992) L 57/27.

<sup>145</sup> Direttiva 89/629/CEE del Consiglio, del 4 dicembre 1989, sulla limitazione delle emissioni sonore degli aerei subsonici civili a reazione, in GUCE (1989) L 363/27.

<sup>146</sup> Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, in GUCE (2005) L 255/11.

<sup>147</sup> Cfr. Direttiva 98/69/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 1998, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore e recante modificazione della direttiva 70/220/CEE del Consiglio, in GUCE (1998) L 360/1; Direttiva 1999/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1999 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e di particolato prodotti dai motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione di veicoli e l'emissione di inquinanti gassosi prodotti dai motori ad accensione comandata alimentati con gas naturale o con gas di petrolio liquefatto destinati alla propulsione di veicoli e che modifica la direttiva 88/77/CEE, in GUCE (1999) L 44/1

<sup>148</sup> Direttiva 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1998 relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e recante modificazione della direttiva 93/12/CEE, in GUCE (1998) L 350/58.

<sup>149</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato economico e sociale - La politica fiscale dell'Unione europea - Priorità per gli anni a venire, COM(2001) 260 def.

TFUE non costituisce una base giuridica adeguata per una vera e propria tassa europea ambientale, poiché tale misura trova fondamento solo nell'art. 192(2) TFUE, seppure attraverso un'interpretazione estensiva della norma<sup>150</sup>.

Finora, l'art. 113 TFUE ha rivestito un ruolo modesto nel campo della tutela ambientale. Nella sua proposta di direttiva per introdurre una tassa sulle emissioni di diossido di carbonio e sull'energia, la Commissione ha fatto riferimento infatti agli artt. 113 e 192 TFUE. Inoltre, per quanto riguarda la Direttiva 2003/96/CE relativa alla struttura europea di tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità<sup>151</sup>, il Consiglio ha riconosciuto che, in ragione del principio di integrazione, i requisiti di protezione dell'ambiente dovevano essere integrati nella direttiva.

#### 1.3.4 *La politica energetica e nucleare*

Il Trattato di Lisbona ha inserito un nuovo Titolo XXI relativo all'Energia, costituito dall'art. 194 TFUE. Il Trattato prevede infatti che la politica europea dell'energia tenga conto delle esigenze di tutela dell'ambiente, nel quadro dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno. In tale quadro, la politica energetica deve mirare al buon funzionamento del mercato e dell'approvvigionamento energetico, nonché alla promozione del risparmio energetico, dell'efficienza energetica, dello sviluppo delle energie rinnovabili e dell'interconnessione delle reti energetiche. Le difficoltà relative all'individuazione di una base giuridica per le iniziative europee in materia energetica, che in passato hanno costretto l'Unione a far ricorso agli artt. 192 e 352 TFUE, sono oggi scomparse a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Tali innovazioni dovrebbero rendere possibile e più facile lo sviluppo di una politica energetica coerente e pienamente integrata con le disposizioni della politica ambientale europea.

Le basi giuridiche rintracciabili al di fuori dei Trattati UE e FUE, per quanto riguarda le implicazioni ambientali, si possono trovare nel Trattato EURATOM. Il Capitolo 3 del Titolo II di tale Trattato ne fa menzione. Gli artt. 30-39 richiedono l'individuazione di *standard* minimi per la protezione della salute dei lavoratori e della popolazione contro i pericoli derivanti dalle radiazioni<sup>152</sup>. Al fine di raggiungere tale obiettivo, il Consiglio ha adottato una serie di misure sulla base degli artt. 31-31 EURATOM, come nel caso delle radiazioni da impianti permanenti, prodotti radioattivi, trasporti transfrontalieri di scorie radioattive e di materiale contaminato da radiazioni. La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha dimostrato che tali misure sulla protezione della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalla radioattività rientrano negli scopi dell'art. 31 EURATOM.

---

<sup>150</sup> JANS J.H.E VEDDER H.H.B., *op. cit.*, p. 80.

<sup>151</sup> Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario relativa alla struttura comunitaria per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in GUCE (2003) L 283/1.

<sup>152</sup> Direttiva 96/29/EURATOM del Consiglio, del 13 maggio 1996, che stabilisce le norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti, in GUCE (1996) L 159/1.

Nella causa *Chernobyl I*<sup>153</sup>, la Corte ha negato il tentativo del Parlamento europeo di restringere gli scopi dell'art. 31 EURATOM alle sole radiazioni rilasciate direttamente dagli impianti nucleari e non anche alle radiazioni secondarie. Tale interpretazione restrittiva è stata quindi rigettata, in quanto gli articoli in questione hanno lo scopo di assicurare un'effettiva protezione della salute dei lavoratori e della popolazione, a prescindere dalla fonte delle radiazioni o dalle categorie di persone esposte a tali radiazioni.

Sebbene la corrente pratica giuridica consideri ampia la sfera di applicazione degli artt. 31-32 del Trattato EURATOM, resta tuttavia una certa incertezza rispetto al tipo di misure che rientrano negli scopi di tali articoli, in particolar modo in relazione alla sfera di applicazione del TFUE. Nella causa *Chernobyl II*<sup>154</sup>, il Parlamento europeo ricorse alla Corte di Giustizia per l'annullamento del Regolamento (EURATOM) n. 3954/87<sup>155</sup> che stabiliva dei livelli massimi permessi per le contaminazioni radioattive degli alimenti e dei mangimi a seguito di incidenti nucleari o di altre emergenze. Il Parlamento contestava il fatto che il regolamento si fondasse sull'art. 31 del Trattato EURATOM, ritenendo più appropriato l'art. 100(a) TCEE in ragione degli effetti sul mercato interno. La Corte fece notare che il regolamento mirava a stabilire degli *standard* minimi di protezione della salute della popolazione e dei lavoratori. Il fatto poi che il regolamento stabilisse dei livelli massimi oltre i quali i prodotti alimentari non potessero entrare nel mercato, non comportava necessariamente una misura di armonizzazione come indicato dall'art. 114 TFUE. Il regolamento aveva infatti un effetto incidentale sull'armonizzazione delle condizioni di libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione europea.

In materia di politica energetica, è stata adottata la Direttiva 93/79/CEE (SAVE)<sup>156</sup> sul miglioramento dell'efficienza energetica degli alloggi, sulla promozione degli investimenti, sul miglioramento dell'efficienza delle automobili e delle imprese industriali, nonché alcune decisioni del Consiglio che adottano alcune misure relative al risparmio energetico, alle energie rinnovabili e alle emissioni di gas ad effetto serra<sup>157</sup>.

---

<sup>153</sup> Corte di Giustizia, causa C-62/88, *Parlamento c. Consiglio (Chernobyl I)* [1991].

<sup>154</sup> Corte di Giustizia, causa C-70/88, *Parlamento c. Consiglio (Chernobyl II)* [1991].

<sup>155</sup> Regolamento (EURATOM) n. 3954/87 del Consiglio, del 22 dicembre 1987, che fissa i livelli massimi ammissibili di radioattività per i prodotti alimentari e per gli alimenti per animali in caso di livelli anormali di radioattività a seguito di un incidente nucleare o in qualsiasi altro caso di emergenza radioattiva, in GUCE (1987) L 371/11.

<sup>156</sup> Direttiva 93/79/CEE della Commissione del 21 settembre 1993 recante modalità di applicazione supplementari riguardanti gli elenchi delle varietà di piante da frutto e dei relativi materiali di moltiplicazione tenuti dai fornitori a norma della direttiva 92/34/CEE, in GUCE (1979) L 256/25.

<sup>157</sup> Cfr. Decisione 91/565/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1991, sulla promozione dell'efficienza energetica nella Comunità (programma SAVE), in GUCE (1991) L 307/34; Decisione 98/532/CE della Commissione dell'8 luglio 1998 concernente talune misure necessarie per la realizzazione delle attività inerenti ai sistemi di comunicazione e scambio d'informazioni e agli strumenti di formazione linguistica previsti dal programma Fiscalis, in GUCE (1998) L 247/9; Decisione 646/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2000, che adotta un programma pluriennale per promuovere le fonti energetiche rinnovabili nella Comunità (ALTENER) (1998-2002), in GUCE (2000) L 79/1; Decisione 93/389/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1993, su un meccanismo di controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas ad effetto serra nella Comunità, in GUCE (1993) L 167/31; Decisione 1999/296/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, che modifica la decisione 93/389/CEE su un meccanismo di controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas ad effetto serra nella Comunità, in GUCE (1999) L 117/35; Decisione 647/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2000, che adotta un programma pluriennale per la promozione dell'efficienza energetica (SAVE) (1998-2002), in GUCE (2000) L 79/6.



### 1.3.5 *Altre politiche materiali dell'Unione rilevanti per la protezione dell'ambiente*

La cooperazione tra diverse imprese in tema di protezione dell'ambiente può rientrare, inoltre, nella sfera di applicazione delle diverse discipline in materia di concorrenza, turismo, politiche industriali e commerciali, politiche regionali, ricerca e sviluppo tecnologico. Per quanto riguarda le regole sulla concorrenza, di cui agli artt. 101 e ss. TFUE, la cooperazione ambientale può essere oggetto delle deroghe previste dall'art. 101(3) TFUE, deroghe accordate solo dalla Commissione, sebbene accordi in materia stipulati all'interno degli Stati membri trovano raramente la notifica alla Commissione<sup>158</sup>. Per quanto riguarda la materia degli aiuti di Stato, l'Unione ha spesso concesso tali aiuti ai fini della protezione dell'ambiente, contrariamente al divieto generale sancito dall'art. 107 TFUE (ex art. 87 TCE), e comunque nel rispetto di determinate condizioni.

Anche il turismo incide sulle questioni ambientali soprattutto in relazione ai trasporti, all'utilizzo di acqua ed energia, alla produzione di rifiuti e alla realizzazione delle infrastrutture. Il Trattato di Lisbona ha quindi inserito una competenza specifica in materia di turismo, al Titolo XXII (art. 195 TFUE), competenza concorrente a quella degli Stati membri. In tale contesto è infatti previsto che l'Unione incoraggi la creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo dell'industria turistica. Tuttavia, sebbene risulti evidente l'obiettivo di un turismo sostenibile, appaiono invece meno definite le modalità per conseguire tale scopo.

Per quanto riguarda poi la politica industriale europea, oggi prevista al Titolo XVII (art. 173 TFUE), essa ha lo scopo di promuovere un ambiente favorevole allo sviluppo industriale, nonché alla cooperazione tra le imprese. L'orientamento delle prime disposizioni europee in materia industriale, con riguardo alle esigenze ambientali, sembrava tuttavia indicare l'interesse a limitare l'incidenza delle misure nazionali a protezione dell'ambiente sulla libera circolazione delle merci, in modo da impedire distorsioni della concorrenza.

Le principali disposizioni europee adottate in passato, essendo misure a carattere trasversale fondate sull'art. 192 TFUE, consentirono agli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni nazionali più severe. Ciò ha comportato spesso un mancato raggiungimento di un elevato livello di protezione ambientale comune a tutti gli Stati membri, nonché rarissimi ricorsi all'art. 193 TFUE da parte degli Stati membri, restii ad introdurre misure più severe per non perdere competitività.

Anche la politica commerciale costituisce un ambito di competenza esclusiva dell'Unione, così come stabilito dal Titolo II della Parte quinta del TFUE (artt. 206-207). Per quanto concerne la politica ambientale, rileva la questione del rapporto tra convenzioni ambientali internazionali di cui l'Unione è parte e il commercio internazionale, come nel caso del Protocollo di Montreal sulle sostanze che distruggono la fascia d'ozono e la Convenzione di Basilea sul trasferimento dei rifiuti pericolosi<sup>159</sup>. Inoltre, attraverso il Regolamento (CE) n. 338/97 l'Unione ha trasposto la maggior parte delle disposizioni della

---

<sup>158</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sugli accordi in materia di ambiente, COM(96) 561 def.

<sup>159</sup> Per il Protocollo di Montreal e la Convenzione di Basilea cfr. *infra* capitolo IV.

Convenzione CITES sul commercio delle specie in via di estinzione<sup>160</sup>, pur non essendone parte.

Tali Convenzioni stabiliscono rilevanti restrizioni al commercio, soprattutto con quegli Stati che non vi aderiscono. Sebbene possa presentarsi la possibilità che tali restrizioni al commercio possano essere in contrasto con le regole generali dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMC), simili riserve non sono mai state avanzate rispetto al diritto ambientale europeo<sup>161</sup>.

Il Titolo XVIII del TFUE, relativo alla Coesione economica, sociale e territoriale (artt. 174-178) stabilisce che lo scopo della politica regionale europea è di favorire lo sviluppo armonioso delle regioni. L'esigenza della protezione ambientale è stata inserita quindi tra le misure finanziate dai Fondi strutturali istituiti dal Regolamento (CEE) n. 2052/88<sup>162</sup>. È stato inoltre istituito un Fondo di coesione allo scopo di promuovere la coesione economica e sociale degli Stati membri, attraverso finanziamenti ai settori dei trasporti e dell'ambiente, come nel caso delle infrastrutture di rifornimento idrico, il trattamento delle acque di scarico, il trattamento, smaltimento ed incenerimento dei rifiuti, la conservazione delle risorse naturali. Il Fondo di coesione ha consentito inoltre il finanziamento di alcuni progetti di attuazione di direttive adottate secondo l'art. 192 TFUE, come nel caso della Direttiva 91/271/CEE sulle acque reflue urbane<sup>163</sup>.

Infine, gli artt. 179-190 TFUE forniscono le competenze europee nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico, i cui obiettivi sono di rafforzare i fondamenti scientifici e tecnologici delle industrie europee, incoraggiandole così a diventare più competitive a livello internazionale e promuovendo le attività di ricerca considerate necessarie per gli altri Capitoli del Trattato. Il Sesto programma d'azione ambientale ha stabilito così le priorità in tale campo, priorità legate allo sviluppo sostenibile, ai cambiamenti climatici a livello globale e agli ecosistemi. Secondo l'art. 5, tale programma trova applicazione attraverso una serie di progetti specifici<sup>164</sup>, adottati in virtù dell'art. 192 TFUE, come ad esempio i programmi SAVE, ALTENER, STEER e COOPENER<sup>165</sup>.

---

<sup>160</sup> Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, in GUCE L 61/1.

<sup>161</sup> KRAMER L., *Manuale* cit., p. 57.

<sup>162</sup> Regolamento (CE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti, in GUCE (1988) L 185/9.

<sup>163</sup> Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, in GUCE (1991) L 135/40.

<sup>164</sup> Decisione del Consiglio 2002/83/CE del Consiglio, del 30 settembre 2002, che adotta un programma specifico di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione: "Integrare e rafforzare lo Spazio europeo della ricerca" (2002-2006), in GUCE (2002) L 294/1.

<sup>165</sup> Decisione 1230/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia: "Energia intelligente – Europa" (2003-2006), in GUCE (2003) L 176/29.

## CAPITOLO II

# I PRINCIPI DEL DIRITTO AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA

*SOMMARIO:* 2.1 Il carattere giuridicamente vincolante dei principi ambientali – 2.1.1 Gli effetti giuridici dei principi per le istituzioni europee – 2.1.2 Gli effetti giuridici dei principi per gli Stati membri – 2.2 I principi del diritto dell'Unione rilevanti per la protezione ambientale – 2.2.1 Il principio di sussidiarietà – 2.2.2 Il principio di proporzionalità – 2.2.3 La tutela ambientale e i diritti fondamentali – 2.3 I principi del diritto ambientale dell'Unione europea – 2.3.1 Il principio di integrazione – 2.3.2 Il principio dello sviluppo sostenibile – 2.3.3 Il principio dell'alto livello di protezione ambientale – 2.3.4 Il principio di precauzione – 2.3.5 Il principio dell'azione preventiva – 2.3.6 Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, del danno ambientale – 2.3.7 Il principio “chi inquina paga” – 2.4 La responsabilità ambientale e il sistema sanzionatorio

## 2.1 Il carattere giuridicamente vincolante dei principi ambientali

La discussione sugli effetti giuridici dei principi del diritto ambientale dell'Unione europea rappresenta una questione controversa<sup>166</sup>. Parte della dottrina – in particolare Kramer – ne nega il carattere vincolante in ragione della loro astrattezza che obbligherebbe il legislatore europeo a specificarne ed elaborarne la portata. Altri invece ne riconoscono il carattere giuridicamente vincolante – in particolare Calliess e Khal. Gli autori che ne negano il carattere vincolante, limitano il loro valore ad una sorta di *leitmotiv* per le politiche ambientali e per l'interpretazione della legislazione secondaria. Tale orientamento, tuttavia, comporterebbe comunque un qualche effetto legale. Dall'altra parte, gli autori che ne difendono il carattere vincolante sottolineano l'astrattezza dei principi e l'ampia discrezionalità delle istituzioni dell'Unione europea.

I principi ambientali, anche se accettati come giuridicamente vincolanti in ragione della loro funzione direttiva dell'azione delle istituzioni europee, possiedono comunque un sufficiente grado di flessibilità tale da consentire uno spazio di manovra politica. Nella dottrina giuridica tedesca i principi sono definiti come vincolanti ma aperti al bilanciamento con altri principi.

---

<sup>166</sup> Per la dottrina recente sul valore giuridico dei principi ambientali, cfr. WINTER G. (ed.), *European Environmental Law. A Comparative Perspective*, London, 1995; DEMMKE C. (ed.), *Managing European Environmental Policy*, Maastricht, 1997; DE SADELEER N., *Environmental Principles, from Political Slogan to Political Rules*, Oxford, 2002; SEERDEN R., HELEWEG M. E DEKETELAERE K. (ed.), *Public Environmental Law in the European Union and in the United States, a Comparative Analysis*, The Hague, 2002; FERRARA R. (a cura di), *La tutela dell'ambiente* (vol. XIII del *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*), Torino, 2006.

Questo carattere particolare di apertura al bilanciamento con altri principi va distinto dalle regole che invece devono essere applicate in ogni caso. Nella dottrina anglosassone, i principi sono visti come giuridicamente vincolanti nella misura in cui contengono diritti individuali, distinguendoli così dalle politiche che invece sono al servizio di interessi collettivi. Nella visione post-modernista francese, invece, l'emergere degli interessi attuali nei principi è il risultato della perdita di centralità dello Stato come soggetto legislatore. I principi assumono dunque una nuova funzione di definizione di nuove regole, ma in modo frammentario e casuale<sup>167</sup>. Il loro carattere vincolante è riconosciuto in quanto strumenti per costruire regole giuridicamente vincolanti al di là o attraverso i principi stessi. Tale visione è stata largamente applicata ai principi ambientali indicati nei Trattati. L'applicazione di tali principi a casi concreti presuppone un loro bilanciamento.

La questione sembra quindi essere legata al significato giuridico dei principi ambientali, piuttosto che al carattere giuridicamente vincolante. A prima vista, la natura vincolante di tali principi non può essere negata, principalmente per due ragioni: (i) la loro espressa indicazione nei Trattati, i quali contengono numerose disposizioni vincolanti; (ii) l'astrattezza di taluni principi non è sufficiente a negarne un effetto legale. La stessa Corte di Giustizia ha riconosciuto che i principi ambientali contenuti nel Trattato siano giuridicamente vincolanti<sup>168</sup>.

I principi del diritto ambientale dell'Unione, al di là del loro carattere obbligatorio, non possono essere esaminati tutti insieme dal punto di vista dei loro effetti giuridici. Un carattere giuridicamente rilevante può essere attribuito, per esempio, ai principi ambientali indicati nell'art. 191(2) TFUE, così come al principio di integrazione. Sebbene un alto livello di discrezionalità venga accordato alle istituzioni europee in tale contesto, sono comunque individuabili degli *standard* minimi disegnati da tali principi, da tenere in considerazione sia per quanto riguarda gli obblighi positivi di azione che a livello della legislazione derivata. Gli indirizzi giuridici della Corte di Giustizia sono ancora molto scarsi in tale ambito<sup>169</sup>. Il modo attraverso cui la protezione giuridica fornita dai Trattati per favorire l'effettiva attuazione dei principi ambientali resta ad oggi insufficiente.

Con riferimento ai singoli principi ambientali, esisterebbero considerevoli differenze rispetto alla loro formulazione nei Trattati, che si riflettono in effetti giuridici diversi. Risulta quindi difficile definire il carattere giuridico di tali principi attraverso un approccio globale che li consideri tutti insieme<sup>170</sup>. Il punto di partenza può perciò essere il riconoscimento dell'esistenza di implicazioni giuridiche per gli Stati membri, sulla base che i Trattati impongono agli Stati stessi di osservare determinati principi nell'applicazione del diritto dell'Unione. È doveroso chiarire la misura in cui tali principi limitino la

---

<sup>167</sup> WINTER G., "Environmental Principles in Community Law", in JANS J.H. (ed.), *The European Convention* cit., p. 11.

<sup>168</sup> Corte di Giustizia, causa C-284/95, *Safety Hi-Tech* [1998].

<sup>169</sup> Sul punto, cfr. SOMSEN H., "Discretion in European Community Environmental Law: An Analysis of ECJ Case Law", in *CMLR*, 2003

<sup>170</sup> EPINAY A., "Environmental Principles", in MACRORY R. (ed.), *op cit.*, p. 22.

discrezionalità delle istituzioni europee e degli Stati membri, nell'indirizzare la legislazione verso determinate direzioni.

Il significato giuridico delle diverse disposizioni del Trattato varia a causa di due fattori: (i) la disposizione stessa può limitare il proprio carattere vincolante; (ii) il contenuto della disposizione o la portata dell'obbligazione giuridica possono essere formulati in termini molto generali, di modo che le istituzioni europee e gli Stati membri possano avere un potere discrezionale più o meno ampio. Tale discrezionalità può riferirsi sia all'obiettivo da raggiungere che ai mezzi per ottenerlo.

La Corte di Giustizia, nella causa C-13/83<sup>171</sup> relativa alla politica comune dei trasporti, ha ritenuto che l'omissione di perseguire una politica comune non rappresentasse un'omissione che la Corte potesse accertare a norma dell'art. 265 TFUE, diversamente da quanto previsto per la disciplina sulla libera circolazione dei servizi, la quale contiene disposizioni sufficientemente precise. Ciò non significa che la Corte neghi un obbligo giuridico per le istituzioni europee a realizzare una data politica comune, ma piuttosto che l'obbligo contenuto nell'art. 91 TFUE non può essere tradotto nell'adozione di una misura in modo che la Corte ne possa riconoscere un obbligo positivo, in quanto l'art. 91 TFUE non è sufficientemente preciso. La Corte di Giustizia non ha negato quindi l'esistenza materiale di un obbligo giuridico, ma semplicemente una condizione procedurale.

Di conseguenza, appare chiaro che le implicazioni giuridiche dei principi ambientali non possono essere discusse in una visione complessiva che tratti tali principi ognuno allo stesso modo. Sembra più sensato infatti distinguerli, a seconda della portata del loro carattere giuridico e della discrezionalità lasciata alle istituzioni europee e agli Stati membri.

### 2.1.1 *Gli effetti giuridici dei principi per le istituzioni europee*

Rispetto agli effetti vincolanti per le istituzioni europee, si possono distinguere due aspetti. La prima questione riguarda la misura in cui i principi ambientali considerati possono dare luogo ad un autentico obbligo di agire e le istituzioni, le quali sono obbligate ad adottare determinate misure, a prescindere da eventuali altre misure già prese. Tale obbligo sembrerebbe non esistere, se non in casi eccezionali. I principi ambientali sono infatti ancora troppo astratti per poter dedurre obblighi precisi, esecutivi e definiti. Un obbligo ad agire potrebbe eccezionalmente essere ammesso laddove l'inazione intaccasse l'essenza stessa del principio, la quale limita la discrezionalità del legislatore europeo. Laddove sia intaccata l'essenza del principio, viene compromessa anche la legalità della misura che si ispira al principio in questione. L'essenza del principio può essere definita come *a maior ad minus*: quando la misura di tutela ambientale sia vista come un obbligo puramente programmatico, le misure che contrastano gravi pericoli

---

<sup>171</sup> Corte di Giustizia, causa C-13/83, *Parlamento c. Consiglio (Trasporti)* [1985].

devono essere prese in quanto obblighi giuridici<sup>172</sup>.

La seconda questione si riferisce invece al fatto che una volta che l'Unione europea ha avviato un'azione legislativa, i principi ambientali devono assolutamente essere rispettati. Ciò significa che, nel momento in cui l'Unione decide di agire, deve per forza rispettare i principi ambientali, anche nella definizione del contenuto del diritto europeo derivato. Tuttavia, considerato l'ampio potere discrezionale in mano alle istituzioni europee, risulta difficile dimostrare la violazione dei principi ambientali, a meno che il loro mancato rispetto sia chiaramente evidente.

Una prima categoria di principi ambientali è costituita dagli obiettivi generali, ovvero quei principi che rappresentano le obbligazioni concrete delle istituzioni europee, ma che sono formulati in modo molto astratto, permettendo così un'ampia discrezionalità alle istituzioni stesse. Gli obiettivi generali contengono dunque degli obblighi precisi definiti, ma l'ampiezza della discrezionalità è tale che risulta difficile dimostrare alcuna violazione di tali obblighi. È il caso dei principi contenuti nell'art. 191(1) e 191(2) TFUE, e degli artt. 3 e 11 TUE.

Il significato principale dell'art. 191(1) TFUE è senz'altro di circoscrivere la serie delle competenze dell'Unione in materia ambientale, da esercitare attraverso l'art. 192 TFUE. Esso provvede a determinare l'esercizio dell'azione ambientale fornendole un determinato orientamento attraverso precisi principi. Osservando con attenzione la formulazione dell'articolo, risulta difficile provare che tale disposizione non sia stata rispettata. È difficile infatti immaginare come una misura non possa almeno contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi indicati nell'art. 191(1) TFUE. Inoltre, tale disposizione TFUE contiene un obbligo per l'Unione di adottare le misure assolutamente necessarie alla realizzazione degli obiettivi indicati. Di conseguenza, se uno di tali obiettivi è raggiungibile solamente attraverso una determinata misura europea, emerge per l'Unione un obbligo preciso di agire attraverso gli strumenti giuridici a sua disposizione. In questo modo, cessa ogni discrezionalità in capo alle istituzioni europee se avviare o meno l'azione. Se gli obiettivi indicati nell'art. 191(1) TFUE hanno carattere vincolante, non può essere lasciato alcun margine di discrezionalità alle istituzioni europee rispetto alla modalità di conseguire tali obiettivi.

È interessante osservare come la Corte di Giustizia abbia riconosciuto l'esistenza di obblighi giuridici dedotti dall'art. 191(1) TFUE. Nella causa *Safety Hi-Tech*<sup>173</sup>, la Corte ha esaminato la normativa europea non conforme al requisito dell'alto livello di protezione, stabilendo che non sempre l'art. 191(1) TFUE imponga al legislatore europeo di proteggere l'ambiente nella sua interezza. La causa riguardava un regolamento a protezione dello strato di ozono che proibiva l'uso di CFC parzialmente alogenati. Poiché non era stato considerato l'effetto pericoloso degli alogeni per l'effetto serra, l'obbligo di protezione dell'ambiente era stato evidentemente violato. Inoltre, era stato violato anche il preciso obbligo di un alto livello di protezione, in quanto non era stato considerato l'alto pericolo di distruzione dello strato di ozono da parte

---

<sup>172</sup> WINTER G., "Environmental Principles in Community Law", in JANS J.H. (ed.), *The European Convention* cit., p. 12.

<sup>173</sup> Corte di Giustizia, causa C-284/95, *Safety Hi-Tech* [1998].

degli alogeni. La Corte di Giustizia ha ritenuto che dall'art. 191 TFUE non conseguisse che, nell'adozione di misure a protezione e miglioramento dell'ambiente per specifici problemi ambientali, il legislatore europeo dovesse adottare allo stesso tempo misure relative all'ambiente nel suo insieme. Sono infatti possibili misure isolate tese a combattere uno specifico problema.

Per quanto riguarda poi l'alto livello di protezione cui deve conformarsi la politica ambientale europea – secondo quanto previsto dall'art. 191(2) TFUE – esso non va confuso col più alto livello possibile, permettendo in questo modo di considerare anche gli aspetti politici ed economici. La normativa europea deve quindi essere formulata in relazione al livello di protezione vigente negli Stati membri in cui vi sia un riconosciuto alto livello di protezione. In questo modo, se lo *standard* europeo dovesse essere inferiore a tale livello di tutela, si potrebbe facilmente richiamare una violazione dell'obbligo affermato dall'art. 191(2) TFUE. Ciononostante, le istituzioni europee godono di un'ampia discrezionalità in materia, in quanto sono chiamate a tenere conto delle condizioni differenti delle diverse regioni dell'Unione europea.

Quanto poi al principio dello sviluppo sostenibile, esso non figura nei Trattati quale un autonomo principio ambientale, ma è invece menzionato negli artt. 3 e 11 TUE, nel secondo caso in relazione al principio di integrazione. La sostenibilità acquisterebbe dunque un significato giuridico solo nel contesto dei Trattati, in particolar modo nel contesto di applicazione dell'art. 11 TUE<sup>174</sup>. L'obiettivo di conseguire lo sviluppo sostenibile può dunque assumere valore giuridico limitatamente alla dimensione ambientale, ovvero con riferimento alla gestione delle risorse naturali in relazione allo sviluppo economico. Se invece il principio viene esteso alle dimensioni ambientale, economica e sociale quali autonomi obiettivi della sostenibilità, il concetto perde necessariamente ogni significato giuridico, in quanto troppo impreciso e riconoscibile giuridicamente<sup>175</sup>. Non è infatti possibile unire prospettive differenti e parzialmente conflittuali in un unico concetto giuridico. Relativamente infine all'art. 3 TUE, tale disposizione ha carattere vincolante, sebbene non si possa dedurre alcuna precisa obbligazione per le istituzioni europee o per gli Stati membri. Considerato l'ampio potere discrezionale loro lasciato, le implicazioni giuridiche dell'art. 3 TUE sono in larga parte determinate dall'interpretazione di altre disposizioni dei Trattati.

Una seconda categoria di principi ambientali è costituita dall'obbligo di tener conto e dall'obbligo riferito al risultato. Per obbligo di tener conto si intendono tutti i principi che obbligano le istituzioni europee ad elaborare la politica ambientale secondo determinate direzioni, senza tuttavia includere un obbligo rispetto al contenuto della misura stessa. Simili obblighi sono rintracciabili nell'art. 191(3) TFUE, il quale obbliga l'Unione a tener conto – nell'elaborazione della propria politica ambientale – di un certo numero di fattori, come i dati scientifici disponibili, le condizioni delle diverse regioni, i potenziali costi e benefici, nonché lo sviluppo socio-economico dell'Unione europea. Queste non costituiscono delle precondizioni per l'azione ambientale o per il contenuto di tale azione, ma semplicemente la base per l'elaborazione delle diverse

---

<sup>174</sup> Cfr. CHALTIEL F., "L'Union Européenne et le développement durable", in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* (d'ora in avanti *RMCE*), 2003.

<sup>175</sup> EPINAY A., "Environmental Principles", in MACRORY R. (ed.), *op cit.*, p. 27.

misure. Di conseguenza, le implicazioni giuridiche degli obblighi di tener conto sono alquanto limitate. Tali obblighi impongono alle istituzioni di considerare determinati fattori nelle procedure decisionali e di tenerne conto nell'atto adottato, ma nel fare ciò le istituzioni europee godono di un ampio margine discrezionale.

Per obbligo riferito al risultato si intendono invece quei principi ambientali che assumono funzioni direttive stabilendo precise indicazioni all'esercizio di una competenza normativa da parte delle istituzioni europee. Le funzioni direttive, dunque, non solo possono incoraggiare l'azione europea, ma possono anche obbligare le istituzioni ad agire. Gli artt. 191(2) TFUE e 11 TUE contengono delle disposizioni riferite al contenuto e al risultato di determinate misure europee, con implicazioni ed effetti anche per le politiche ambientali degli Stati membri. La caratteristica di tali principi è che essi sono relativamente precisi, di modo che sia possibile formulare il contenuto delle stesse misure europee.

Tali principi sono adatti ad essere definiti come requisiti per l'azione delle istituzioni europee. In particolare, i principi di precauzione e prevenzione, richiedono che i pericoli per l'ambiente siano avvertiti e i rischi ambientali siano evitati o ridotti. Secondo il principio di correzione alla fonte, le misure ambientali devono essere applicate, in relazione a tempo e luogo, il più possibile vicino alla fonte del danno ambientale. Il principio "chi inquina paga" è invece un principio di allocazione dei costi che si applica al danno ambientale a prescindere dalla sua liceità o illiceità, in quanto si riferisce all'assunzione di costi ambientali sulla sola base di un futuro inquinamento possibile e probabile. Infine, il principio di integrazione stabilisce l'obbligo di includere le esigenze di tutela ambientale nella definizione ed attuazione delle altre politiche materiali dell'Unione. In quanto tale integrazione deve essere accompagnata dalla promozione dello sviluppo sostenibile, quest'ultimo principio riveste un valore giuridico. Sebbene l'art. 11 TUE non fornisca un'esatta definizione del modo in cui integrare le questioni ambientali, è indubitabile però che la totale mancanza di tale considerazione comporti un significato giuridico.

I principi in esame non si riferiscono solamente alle modalità di adozione delle misure ambientali, ma hanno una rilevanza pratica anche nella determinazione del contenuto di tali misure. In tale modo si assicura che, al di là delle differenti tematiche ambientali o dei diversi scopi politici, esista un insieme definito di principi da rispettare e a cui conformare il contenuto delle misure ambientali. Sembra corretto considerare le singole misure ambientali quali punto di riferimento dei diversi principi, senza tuttavia dimenticare la connessione con le altre misure. Ciò consente di compensare la non osservanza di un principio da parte di un atto europeo attraverso il ricorso ad altri atti giuridici.

La legislazione secondaria può comunque eccedere il margine di discrezionalità normativa concesso dalla funzione permissiva dei principi ambientali. La Corte di Giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in materia nella causa *Standley*<sup>176</sup>, riferito al ricorso di un agricoltore britannico e che riguardava la compatibilità della Direttiva 91/676/CEE sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole<sup>177</sup> con i principi "chi inquina paga" e di correzione alla fonte. La Corte

---

<sup>176</sup> Corte di Giustizia, causa C-293/97, *Standley* [1999].

<sup>177</sup> Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai



stabili che, con riguardo al principio “chi inquina paga”, fosse sufficiente che la direttiva non imponesse agli agricoltori di farsi carico dell’eliminazione dell’inquinamento che non avevano contribuito a produrre. La Corte partì dal presupposto che la questione riguardasse la compatibilità di questo singolo atto europeo con i principi in esame, e ritenne che la direttiva non impedisse l’attuazione da parte degli Stati membri in accordo con i due principi, e di conseguenza non si potesse ravvisare una violazione del diritto europeo. Nella causa *Standley*, la Corte di Giustizia ha stabilito inoltre la possibilità che una misura di tutela ambientale dovesse comunque mirare al raggiungimento di un alto livello di protezione, come richiesto dall’art. 191 TFUE. La Corte ritenne che tale *standard* fosse stato rispettato, se non altro in confronto delle misure meno rigorose previste dal Protocollo di Montreal<sup>178</sup>.

Quanto detto finora dimostra che i principi ambientali danno corpo ad un effetto vincolante. Gli artt. 11 e 191 TFUE si rivolgono però solamente alle istituzioni europee. Nella fase di attuazione ed esecuzione del diritto europeo, i principi ambientali esaminati possono essere considerati come parte della misura europea da attuare. Di conseguenza, l’attuazione di una direttiva che non rispetti uno di tali principi costituirebbe una violazione degli obblighi europei. La Corte di Giustizia ha seguito tale approccio, per esempio, esaminando la compatibilità di una misura nazionale con il diritto europeo derivato e con il principio di correzione alla fonte del danno ambientale<sup>179</sup>.

### 2.1.2 *Gli effetti giuridici dei principi per gli Stati membri*

Per quanto riguarda gli obblighi per gli Stati membri, dall’art. 191 TFUE si deduce che ad essi non sia consentito portare avanti autonome politiche nazionali in materia di tutela ambientale<sup>180</sup>. Gli Stati membri hanno infatti l’obbligo di prendere le misure necessarie a trasporre la legislazione ambientale dell’Unione ed assicurarne l’effettiva applicazione. Dunque, anche agli Stati membri si possono indirizzare i principi del diritto europeo ambientale, come peraltro riconosciuto dalla Corte di Giustizia nella causa *Wachauf*<sup>181</sup>, nella misura in cui nell’applicazione del diritto europeo gli Stati membri sono vincolati al rispetto dei diritti fondamentali e dei principi del diritto dell’Unione. Dalle funzioni permissive dei principi ambientali – ovvero quando i principi consentono l’azione dell’Unione europea – derivano le seguenti giustificazioni alle deroghe o integrazioni dei principi ambientali da parte degli Stati membri.

A partire dalla causa *bottiglie danesi*<sup>182</sup> i principi del diritto ambientale europeo sono stati riconosciuti quale

---

nitriti provenienti da fonti agricole, in GUCE (1991) L 375/1.

<sup>178</sup> L’Unione traspose gli obblighi del Protocollo nella legislazione europea con il Regolamento (CE) n. 237/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, in GUCE (2000) L 244/1.

<sup>179</sup> Corte di Giustizia, causa C-422/92, *Commissione c. Germania (rifiuti)* [1995].

<sup>180</sup> Corte di Giustizia, causa C-379/92, *Peralta* [1994].

<sup>181</sup> Corte di Giustizia, causa C-5/88, *Hubert Wachauf c. Germania* [1989].

<sup>182</sup> Corte di Giustizia, causa C-302/86, *Commissione c. Danimarca* [1988].

giustificazione alla violazione della libertà di circolazione delle merci da parte di uno Stato membro. Ciò è valido anche per il principio di protezione della salute umana. La Corte di Giustizia guardò infatti alla protezione ambientale come ad un'unica categoria giuridica al di là dell'art. 36 TFUE, limitando la sua applicazione a misure che non distinguessero tra prodotti nazionali o stranieri. La nozione di vita degli esseri umani, degli animali e delle piante contenuta nell'art. 36 appare restrittiva. Un'altra questione relativa all'art. 36 TFUE riguarda la possibilità per uno Stato di agire a protezione dell'ambiente al di là delle proprie frontiere. Appare infatti ancora da chiarire in quale misura le restrizioni di uno Stato membro al mercato comune possano trovare una giustificazione nella protezione di risorse ambientali situate in Paesi terzi, e quindi non soggette alla sua giurisdizione. Quanto al concetto di piante ed animali di cui all'ex art. 30 TCE, questo comprende anche piante ed animali che si trovano al di fuori dello Stato membro, in quanto gli ecosistemi non coincidono necessariamente con le frontiere politiche<sup>183</sup>.

Nell'ambito del diritto europeo derivato, gli artt. 114 e 193 TFUE consentono agli Stati membri di adottare misure che superano quanto previsto dalla legislazione europea. In tale contesto entrano in gioco i principi ambientali nel precisare agli Stati membri la direzione verso la quale indirizzare la loro azione. L'art. 114 TFUE consente infatti un'azione complementare degli Stati membri relativa alla protezione dell'ambiente, mentre tale azione appare implicita nell'art. 193. Di conseguenza, qualsiasi azione intrapresa dagli Stati membri deve necessariamente essere volta ad incrementare la tutela ambientale in una misura maggiore di quanto sarebbe in grado di garantire la specifica normativa europea. I principi del diritto ambientale dell'Unione possono – e devono – dunque essere utilizzati dagli Stati membri, attraverso il principio di integrazione, per giustificare il ricorso agli artt. 114 e 193 TFUE.

Gli obiettivi delle politiche ambientali europee possono inoltre giustificare misure nazionali che abbiano l'effetto di limitare la libera concorrenza e che di conseguenza sarebbero di regola vietati dall'art. 107 TFUE. Sebbene le esigenze di tutela ambientale non siano esplicitamente indicate tra le circostanze ammesse dall'art. 107 TFUE, esse possono comunque rientrare nel quadro di concetti generali quali la promozione di importanti progetti di interesse europeo o lo sviluppo di determinate attività economiche (art. 107(3) TFUE), anche grazie al ricorso del principio di integrazione. Una distorsione della concorrenza può essere consentita agli Stati membri anche in materia di imprese pubbliche e di normative che incoraggino cartelli o monopoli. Le esigenze di tutela ambientale possono essere infatti sufficienti in questi casi a giustificare azioni di norma vietate dai Trattati. Sebbene i requisiti ambientali non siano esplicitamente menzionati dagli artt. 101 e 106 TFUE, il principio di integrazione di cui all'art. 11 TUE sembra essere sufficiente per poter essere impiegato anche nel campo delle norme sulla concorrenza.

---

<sup>183</sup> WINTER G., "Environmental Principles in Community Law", in JANS J.H. (ed.), *The European Convention* cit., p. 15.

## 2.2 I principi generali del diritto dell'Unione in relazione alla protezione ambientale

Il diritto europeo fornisce un ampio catalogo di principi generali che, in misura più o meno significativa, influenzano l'azione dell'Unione nel campo della tutela ambientale. Tra questi possiamo ricordare il principio dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva (art. 3(3) TUE), di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 TUE), di partecipazione dei cittadini attraverso il diritto di petizione (art. 227 TFUE) e accesso ai documenti amministrativi (art. 15(3) TFUE), di cooperazione rafforzata (artt. 326 e ss. TFUE)<sup>184</sup>. Gli obiettivi originari legati allo sviluppo socio-economico dell'Unione hanno col tempo assunto delle finalità più generali che hanno superato la mera integrazione dei mercati europei. Il Trattato di Maastricht, codificando alcuni principi direttivi in materia ambientale, ha assunto la protezione ambientale quale scopo esplicito dell'azione europea all'art. 4 TFUE. Nel perseguimento di tale scopo, gli Stati membri devono assicurare un elevato livello di tutela che consideri gli sviluppi scientifici (artt. 114(3) e 191(2) TFUE).

Il Trattato di Amsterdam ha successivamente confermato ed ampliato quanto stabilito a Maastricht, specificando inoltre la portata dell'ex art. 174(1). Tra gli obiettivi previsti dal Trattato in riferimento alla politica ambientale, figurano la salvaguardia, la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute; l'utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali; la promozione di misure internazionali in materia; l'indirizzo delle scelte energetiche degli Stati membri. Oltre a questi, il Trattato contiene altre disposizioni ambientali, previste agli artt. 3(3) e 6 TUE con riferimento alla promozione di un elevato livello di protezione ambientale e di miglioramento della sua qualità, e all'art. 193 TFUE con riferimento ad un'ulteriore protezione dell'ambiente.

Stabilire la base giuridica di una proposta di misura ambientale rappresenta un'importante operazione preliminare, giustificata principalmente da tre ragioni<sup>185</sup>. In primo luogo, le istituzioni europee non sono titolari delle competenze illimitate proprie dei legislatori nazionali, ma trovano limiti in quanto espressamente conferito dai Trattati. L'art. 5(2) TFUE prevede infatti che in virtù del principio di attribuzione, l'Unione possa agire esclusivamente entro i limiti delle competenze attribuite dai Trattati. Di conseguenza, una misura che dovesse essere adottata senza averne competenza è da ritenersi invalida. In secondo luogo, l'individuazione base più appropriata è rilevante anche per determinare la procedura decisionale necessaria all'adozione della misura ambientale in esame. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, la corretta base dipende dall'obiettivo principale della misura<sup>186</sup>. Infine, la scelta della

---

<sup>184</sup> DELL'ANNO P., *op. cit.*, p. 66.

<sup>185</sup> JANS H. E. VEDDER H.B., *op. cit.*, p. 10.

<sup>186</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-155/91, *Commissione c. Consiglio* [1993]; Corte di Giustizia, causa C-187/93, *Parlamento c. Consiglio (Rifuti)* [1994].

base giuridica condiziona gli Stati membri nel limitare la loro possibilità ad adottare misure ambientali più restrittive rispetto a quanto stabilito dal legislatore europeo.

Andremo ora ad esaminare nel dettaglio il ricorso ai principi generali del diritto europeo nell'ambito della tutela ambientale, in particolare per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, il principio di proporzionalità e la tutela dei diritti fondamentali.

### 2.2.1 *Il principio di sussidiarietà*

L'importanza del principio di sussidiarietà – non solo in materia di protezione dell'ambiente – è prima di tutto politica, in quanto mira all'obiettivo di consentire un equilibrio tra la tutela dell'autonomia degli Stati membri e l'esigenza di mantenere l'uniformità dell'ordinamento europeo<sup>187</sup>. L'art. 5 del Trattato di Amsterdam prevedeva infatti che nei settori di competenza concorrente, l'Unione potesse intervenire nella misura in cui il conseguimento dei fini dell'azione non fossero sufficientemente garantiti dall'intervento degli Stati membri, in quanto meglio realizzabili a livello europeo. In questo senso, quanto previsto dall'Atto unico in materia ambientale, viene elevato a principio generale nella divisione delle competenze tra Unione e Stati membri. L'intervento dell'Unione è giustificato, tuttavia, solo se l'azione è conforme anche al principio di proporzionalità, poiché tale azione non deve superare quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato.

L'art. 5 TUE, a seguito delle modifiche del Trattato di Lisbona, prevede dunque che nelle aree di competenza concorrente tra Stati membri ed Unione europea, questa possa agire solo se gli obiettivi dell'azione proposta non possano essere efficacemente raggiunti dagli Stati membri oppure, in ragione della dimensione e degli effetti della misura stessa, se tale azione sia meglio realizzabile dall'Unione. Il Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà riconosce poi che i criteri che contribuiscono a definire il principio di sussidiarietà – negativo e positivo – debbano essere entrambi rispettati per poter giustificare l'adozione di una misura a livello europeo. Di conseguenza, ogni proposta legislativa deve trovare giustificazione rispetto al principio di sussidiarietà, come nel caso della Direttiva 2004/01/CE relativa al sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra<sup>188</sup>, o della Direttiva 2005/35/CE sull'inquinamento provocato dalle navi<sup>189</sup>. Entrambe le direttive contengono una formula *standard* che prevede un riferimento al principio di proporzionalità, nella misura in cui le direttive non

---

<sup>187</sup> Con riferimento al principio di sussidiarietà, cfr. ZILJOLI C., "L'applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto europeo dell'ambiente", in *Rivista giuridica dell'ambiente* (d'ora in avanti RGA), 1995; D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, 1998.

<sup>188</sup> Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyōto, in GUCE (2004) L 338/18.

<sup>189</sup> Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, in GUCE (2005) L 255/11.

intendono superare quanto necessario al raggiungimento degli obiettivi indicati.

È importante, poi, ricordare che il Protocollo sul principio di sussidiarietà stabilisce che in materia ambientale l'azione dell'Unione sia giustificata solo per quanto riguarda la dimensione transnazionale del fenomeno, in quanto gli Stati membri non sarebbero in grado di agire adeguatamente<sup>190</sup>. Nella definizione delle politiche europee in materia ambientale, l'importanza del principio appare dunque indiscutibile, in ragione appunto del carattere transfrontaliero dei fenomeni di inquinamento, dell'opportunità di concordare efficaci misure di attuazione dell'azione europea, nonché di prevenzione e repressione, ed, infine, delle ovvie ricadute di tali azioni sul funzionamento del mercato interno. È il caso dunque delle già citate direttive 2001/81/CE sulla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di inquinanti originati dai grandi impianti di combustione, 92/43/CEE sulla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche, 91/676/CEE sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, 90/219/CEE sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati e 89/369/CEE sulla prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani. La stessa Corte di Giustizia, nella causa C-247/85 relativa alla Direttiva sugli uccelli selvatici, ha stabilito che la protezione di tali uccelli rappresenti un problema tipicamente transfrontaliero, e quindi di responsabilità comune degli Stati membri<sup>191</sup>.

Infine, quanto ai benefici derivanti dall'azione dell'Unione rispetto all'azione isolata degli Stati membri, gli obiettivi stabiliti dall'art. 191 TFUE indicano chiaramente che il livello minimo di protezione comune a tutta l'Unione può essere raggiunto solo attraverso una legislazione europea. Alla ripartizione delle competenze legislative in materia ambientale tra Unione e Stati membri sulla base del principio di sussidiarietà, non corrispondono tuttavia modalità di esercizio di tali competenze uniformi in tutto lo spazio giuridico europeo. Ciò comporta infatti che la definizione della politica ambientale europea sia affidata sia all'Unione che agli Stati membri, mentre i poteri di gestione trovano una distribuzione a livello nazionale e locale<sup>192</sup>.

### 2.2.2 Il principio di proporzionalità

Quanto al principio di proporzionalità, l'art. 5(4) TUE stabilisce che qualsiasi azione europea non possa superare quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato. Secondo tale principio, il legislatore europeo è tenuto dunque a scegliere le misure più appropriate secondo il risultato da raggiungere, lasciando comunque un ampio margine di discrezionalità per le decisioni nazionali, per rispettare l'autonomia degli Stati membri<sup>193</sup>. Di conseguenza, accanto all'individuazione di *standard* minimi

---

<sup>190</sup> LEE M., *EU Environmental Law. Challenges, Change and Decision Making*, Oxford, 2005, p. 10.

<sup>191</sup> Corte di Giustizia, causa C-247/85, *Commissione c. Belgio (Uccelli selvatici)* [1987].

<sup>192</sup> Cfr. CHITI M.P., "Ambiente e Costituzione europea: alcuni nodi problematici", in GRASSI S., CECCHETTI M. E ANDRONIO A., *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999.

<sup>193</sup> Sul principio di proporzionalità, cfr. DE SADELEER N., "Le principe de proportionnalité: cheval de Troie du marché intérieur?", in *Revue des affaires européennes/Law and European Affairs* (d'ora in avanti *RAE-LEA*), 1999.

a livello europeo, agli Stati membri è consentito adottare *standard* nazionali più severi.

In tale contesto, si riconosce il valore di strumenti di *soft law*, come nel caso delle raccomandazioni<sup>194</sup> o dei codici volontari di condotta (Direttiva EMAS)<sup>195</sup>. Uno sviluppo simile è derivato inoltre dal sempre più frequente ricorso agli accordi ambientali volontari<sup>196</sup>. Tali accordi, stipulati tra istituzioni pubbliche ed imprese private, sono impiegati nella fase di attuazione delle politiche ambientali. Un primo esempio a livello europeo lo si ebbe nel 1998 con l'accordo tra la Commissione e le industrie automobilistiche europee (ACEA)<sup>197</sup>, mentre in anni più recenti abbiamo l'esempio delle materie plastiche ecologicamente sostenibili<sup>198</sup>. Tali accordi volontari possono essere utilizzati anche per favorire l'attuazione di specifiche disposizioni contenute in direttive europee, chiaramente nel rispetto di determinate condizioni<sup>199</sup>.

Il principio di proporzionalità trova infatti un regolare ricorso nello strumento della direttiva rispetto al regolamento, utilizzato nei pochi casi in cui si ritiene necessario mantenere un regime più uniforme, come il Regolamento (CE) n. 338/97 sulla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio<sup>200</sup>, il Regolamento (CEE) n. 348/81 sul regime comune applicabile alle importazioni dei prodotti ricavati dai cetacei<sup>201</sup> e il Regolamento (CE) n. 1013/2006 sulle spedizioni di rifiuti<sup>202</sup>. La preferenza della direttiva quale strumento per stabilire *standard* minimi di protezione ambientale, trova dunque giustificazione nella scelta di un'armonizzazione minima. È il caso della Direttiva quadro sulle acque<sup>203</sup>, della Direttiva 91/156/CEE sui rifiuti<sup>204</sup> e della Direttiva 96/62/CEE sulla valutazione e gestione

---

<sup>194</sup> Risoluzione del Consiglio sulla formulazione, l'attuazione e il rispetto del diritto europeo dell'ambiente, in GUCE (1997) C 321/1.

<sup>195</sup> Cfr. Direttiva 91/676/CEE sull'inquinamento causato da nitrati, che consente agli Stati membri di stabilire codici di buona pratica agricola cui gli agricoltori possono conformarsi; Regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica (*eco-label*), in GUCE (2000) L 237/1, il cui marchio ecologico opera su base volontaria; Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), in GUCE (2001) L 114/1, la cui partecipazione di imprese e altre organizzazioni è completamente volontaria.

<sup>196</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni - Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione", COM(2002) 412 def.; LEE M., *EU Environmental Law* cit., pp. 231 e ss.

<sup>197</sup> Raccomandazione della Commissione sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> dalle automobili, in GUCE (1999) L 40/49. Cfr. capitolo VI.

<sup>198</sup> Comunicato stampa della Commissione IP/05/170, del 14 febbraio 2005.

<sup>199</sup> Cfr. Raccomandazione 96/733/CE della Commissione, del 9 dicembre 1996, concernente accordi ambientali che attuano direttive comunitari, in GUCE (1996) L 333/59; Risoluzione del Consiglio, del 7 ottobre 1997, sugli accordi in materia di ambiente, in GUCE (1997) C 321/6.

<sup>200</sup> Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, in GUCE L 61/1.

<sup>201</sup> Regolamento (CEE) n. 348/81 del Consiglio, del 20 gennaio 1981, relativo a un regime comune applicabile alle importazioni dei prodotti ricavati dai cetacei, in GUCE (1981) L 39/1.

<sup>202</sup> Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, in GUCE (2006) L 190/1.

<sup>203</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in GUCE (2000) L 327/1.

<sup>204</sup> Direttiva 91/156/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, in GUCE (1991) L

della qualità dell'aria<sup>205</sup>, recentemente sostituita dalla Direttiva 2008/50/CE<sup>206</sup>.

La giurisprudenza europea ha dimostrato l'intenzione della Corte di Giustizia di esaminare la legislazione europea alla luce del principio di proporzionalità. Nella causa *Standley*<sup>207</sup>, la Corte ritenne infatti che la Direttiva 91/676/CE sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole comportasse obbligazioni sproporzionate per gli agricoltori. La Corte concluse invece che la direttiva conteneva disposizioni flessibili che consentivano agli Stati membri il rispetto del principio di proporzionalità nell'applicazione delle misure adottate, principio che doveva essere assicurato dai giudici nazionali.

### 2.2.3 *La tutela ambientale e i diritti fondamentali*

La Carta di Nizza, pensata per rafforzare la protezione dei diritti fondamentali, intende inoltre assicurare a tutti i cittadini un maggiore coinvolgimento negli affari europei, rendendo più visibili i propri diritti. La Carta è indirizzata alle istituzioni e agli organi dell'Unione europea, nonché agli Stati membri nella fase di attuazione del diritto europeo. All'art. 37 si stabilisce che debbano essere integrati nelle altre politiche dell'Unione i requisiti dell'alto livello di protezione e del miglioramento della qualità dell'ambiente, in particolare in accordo col principio dello sviluppo sostenibile.

Al di là del carattere vincolante appena conseguito a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Commissione ha in passato suggerito che la Corte di Giustizia utilizzasse la Carta dei diritti fondamentali nei propri giudizi, in maniera tale che la interpretasse come avesse valore vincolante<sup>208</sup>. Il giudice europeo sembra aver recepito da subito tale orientamento nella propria giurisprudenza, consentendo così all'art. 37 della Carta di assumere valore legalmente vincolante<sup>209</sup>. Ciò comporterebbe quindi che, non solo le esigenze di protezione ambientale debbano essere integrate nelle diverse politiche materiali dell'Unione in accordo con l'art. 11 TFUE, ma anche che il livello di integrazione debba conformarsi all'alto livello di protezione ambientale imposto dai Trattati.

---

78/32.

<sup>205</sup> Direttiva 96/62/CEE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, in GUCE (1996) L 296/55

<sup>206</sup> Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, in GUCE (2008) L 152/1.

<sup>207</sup> Cfr. anche: Corte di Giustizia, causa C-331/88, *Fedesa* [1990]; Corte di Giustizia C-102/97, *Commissione c. Germania* [1999]; Corte di Giustizia, causa C-6/99, *Associazione Greenpeace Francia c. Ministero dell'agricoltura e della pesca (OGM)* [2000]; Corte di Giustizia, causa C-27/00, *Omega Air a.o.* [2001]; Corte di Giustizia, causa C-189/01, *Jippes* [2001]; Corte di Giustizia, causa C-15/03, *Commissione c. Austria* [2005]; Corte di Giustizia, causa C-92/03, *Commissione c. Portogallo* [2005].

<sup>208</sup> Comunicazione della Commissione sulla natura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2000) 644 def.

<sup>209</sup> Cfr. Tribunale di primo grado, causa T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA c. Commissione* [2002]; Tribunale di primo grado, causa T-211/02, *Tideland Signal Ltd c. Commissione* [2002]; Tribunale di primo grado, causa T-377/00, *Philip Morris International c. Commissione* [2003]; Corte di Giustizia, causa C-540/03, *Parlamento c. Consiglio* [2006].

È il caso dunque del preambolo della Direttiva 2003/87/CE sul sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra<sup>210</sup>, il quale dichiara che la direttiva rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi riconosciuti dalla Carta di Nizza. Altre direttive che contengono un riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sono la già citata Direttiva 2005/35/CE sull'inquinamento provocato dalle navi e la Decisione quadro 2005/667/GAI sul rafforzamento della cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi<sup>211</sup>, annullata dalla Corte di Giustizia nel 2007<sup>212</sup>.

Inoltre, in riferimento alla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la nuova formulazione dall'art. 6(3) TFUE prevede che l'Unione europea debba rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla suddetta Convenzione, quali principi generali del diritto dell'Unione. È infatti noto che tale disposizione rappresenti una codificazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>213</sup>. Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, appare chiaro – in particolare – che l'art. 2 (protezione della vita), gli artt. 6 e 13 (accesso alla Corte), art. 8 (*privacy*), art. 10 (libertà di espressione) e l'art. 1 del Protocollo 1 (proprietà) possono rivestire una qualche importanza per la protezione dell'ambiente<sup>214</sup>. Probabilmente, la legislazione ambientale dell'Unione va incontro ai requisiti minimi della Convenzione europea, con la sola possibile eccezione dei limitati rimedi disponibili alle terze parti che intendono impugnare le decisioni ambientali della Commissione.

---

<sup>210</sup> 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 nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE, in GUCE (2003) L 275/32.

<sup>211</sup> Decisione quadro 2005/667/GAI del Consiglio, del 12 luglio 2005, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, in GUCE (2005) L 255/164.

<sup>212</sup> Corte di Giustizia, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio (Sanzioni penali)* [2007].

<sup>213</sup> Corte di Giustizia, causa C-29/69, *Stauder* [1969].

<sup>214</sup> Cfr. GARCIA SAN JOSE' D., *Environmental Protection and the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 2005.



## 2.3 I principi della politica ambientale dell'Unione europea

A partire dall'Atto unico europeo del 1987, i Trattati hanno stabilito tre categorie differenti di principi ambientali<sup>215</sup>. Tale classificazione, confermata dalle successive revisioni, può essere ricondotta alle disposizioni di carattere generale (principio di integrazione, principio dello sviluppo sostenibile), alle disposizioni sul ravvicinamento delle legislazioni in materia di mercato interno (elevato livello di tutela) e alle specifiche disposizioni relative all'ambiente (principio di precauzione, principio dell'azione preventiva, principio di correzione alla fonte, principio "chi inquina paga"). La trattazione dei principi della politica ambientale dell'Unione seguirà dunque questa classificazione, sulla scorta della loro enunciazione nei Trattati. L'art. 191 TFUE contiene infatti un preciso elenco di principi sui quali si deve fondare la politica ambientale europea.

La Corte di Giustizia ha avuto modo di occuparsi dei principi del diritto europeo dell'ambiente in alcuni giudizi, senza peraltro riuscire a fornire un'interpretazione univoca e pienamente ricostruttiva della sostanza di detti principi. Nella causa *Peralta*, ad esempio, sottolineò che tali principi forniscono solo un criterio di guida per l'azione dell'Unione, in quanto lo scopo dell'art. 191 TFUE è limitato alla definizione degli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale<sup>216</sup>. Successivamente, nelle cause *Safety Hi-Tech* e *Bettati*, la Corte indicò che una misura sarebbe stata sottoposta ad una revisione giudiziale solo nel caso in cui il legislatore europeo avesse commesso un errore manifesto di valutazione rispetto alle condizioni di applicazione dell'art. 191 TFUE<sup>217</sup>.

Tali principi non pongono dunque norme chiare, precise ed incondizionate che possano essere applicate direttamente in ragione del loro contenuto precettivo<sup>218</sup>. Essi rappresentano infatti delle clausole giuridiche indeterminate con contenuto non precettivo. Costituiscono dei criteri ordinatori dell'azione delle istituzioni europee, comportando così efficacia mediata, di natura programmatica e valore ermeneutico. I principi ambientali sono riconducibili a norme di azione, ovvero norme capaci di produrre obblighi generici in capo alle istituzioni europee, che nell'attuazione attraverso atti normativi ed amministrativi possono essere sottoposti alla giurisdizione della Corte di Giustizia. Tali principi non possono essere invocati come fonte di

---

<sup>215</sup> Sui principi del diritto ambientale dell'Unione europea, cfr. SANDS P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003; DE SADELEER N., *Environmental Principles* cit.

<sup>216</sup> Corte di Giustizia, causa C-379/92, *Peralta* [1994].

<sup>217</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-284/95, *Safety Hi-Tech* [1998]; Corte di Giustizia, causa C-341/95, *Gianni Bettati c. Safety Hi-Tech s.r.l.* [1998].

<sup>218</sup> Riguardo all'indeterminatezza dei principi ambientali definiti dal diritto europeo originario, cfr. O'KEEFE D. E TWOMEY P., *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chichester, 1994; KRAMER L., *Manuale* cit.; WINTER G. (ed.), *European Environmental Law. A Comparative Perspective*, London, 1995; VOSS U., "Case Law of the European Court of Justice", in DEMMKE C. (ed.), *op. cit.*; DE SADELEER N., *Environmental Principles* cit.; VAN CASTLER G., "Public Environmental Law in the European Union", in SEERDEN R., HELEWEG M. E DEKETELAERE K., *op. cit.*

obblighi *erga omnes*, in quanto da essi non derivano obblighi a carico dei singoli<sup>219</sup>. Non sono neppure configurabili come norme di relazione.

Ad ogni modo, gli obiettivi contenuti nelle disposizioni del Titolo XX del Trattato consentono alle istituzioni europee, in particolare attraverso l'art. 192 TFUE, di stabilire quando sia necessario intraprendere un'azione di tutela ambientale. Tali principi, tuttavia, non guidano solamente la politica ambientale dell'Unione europea ma, come ricordato, attraverso il principio di integrazione devono trovare posto nelle misure europee adottate in tutte le materie di competenza dell'Unione europea.

### 2.3.1 *Il principio di integrazione*

Uno dei principi generali del diritto dell'Unione più rilevanti per la tutela dell'ambiente, è il principio di integrazione stabilito nell'art. 11 TFUE, il quale prevede che le considerazioni di natura ambientale debbano essere tenute da conto nella preparazione ed attuazione di qualsiasi politica che abbia un impatto sull'ambiente<sup>220</sup>. Tale principio è stato riconosciuto come fondamentale nel favorire il perseguimento dello sviluppo sostenibile<sup>221</sup> e fu inserito nei Trattati a seguito dell'Atto unico europeo. L'ex art. 130R(2) riconosceva infatti che le esigenze di protezione ambientale dovessero essere componenti delle altre politiche materiali.

Successivamente, attraverso il Quinto programma d'azione ambientale, l'Unione europea ha inteso procedere all'integrazione delle questioni ambientali in settori economici chiave, quali il turismo, i trasporti, l'energia, l'industria e l'agricoltura. Nello stesso periodo, il principio di integrazione fu modificato nel Trattato di Maastricht, nella misura in cui le esigenze di protezione ambientale dovevano essere integrate nella definizione ed attuazione delle altre politiche europee, in particolare nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'agricoltura. Tale integrazione andava realizzata attraverso il coordinamento delle diverse politiche. Il Trattato di Amsterdam procedette ad un'ulteriore estensione della portata del principio di integrazione, il quale fu trasferito nella parte generale dedicata ai principi, all'art. 6 TCE, prevedendo che le esigenze di protezione dell'ambiente debbano essere integrate nella definizione ed attuazione delle altre politiche ed attività europee, nell'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile. L'introduzione di tale riferimento ha conferito così al principio di integrazione un valore giuridico, prima limitato a rappresentare un mero obiettivo politico da raggiungere.

---

<sup>219</sup> DELL'ANNO P., *op. cit.*, p. 122.

<sup>220</sup> Sul principio di integrazione cfr. GRIMEAUD D., "The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development?", in *EELR*, 2000; WASMEIER M., "The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law", in *CMLR*, 2001; DHONDT N., *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003; CAVALLARO M.C., "Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente", in *Rivista italiana di diritto pubblico europeo*, 2007.

<sup>221</sup> Il principio 4 della Dichiarazione di Rio rileva infatti che la protezione ambientale costituisca una parte integrante del processo di sviluppo e che essa non possa essere considerata separatamente da questo.

Dunque, il principio di integrazione, non più confinato alla sola materia ambientale, aveva assunto il valore di principio generale del diritto europeo chiamato a guidare le diverse politiche dell'Unione e la loro attuazione<sup>222</sup>. Ciò si riflesse nel fatto che tale principio è stato usato dalla Corte di Giustizia per giustificare l'adozione di misure secondo una base legale diversa da quanto previsto dal Titolo ambientale<sup>223</sup>, come nel caso del bando all'esportazione di bovini dalla Gran Bretagna durante la crisi della mucca pazza<sup>224</sup> o di misure nazionali a promozione delle energie rinnovabili<sup>225</sup>.

Il principio di integrazione ha perciò acquistato nel tempo un'importanza sempre maggiore, in ragione della sua natura trasversale. Secondo parte della dottrina, il principio di integrazione costituirebbe infatti il più importante di tutti i principi<sup>226</sup>. Ciononostante, tale principio non comporta necessariamente che alla politica ambientale europea sia assegnata una priorità rispetto alle altre politiche dell'Unione, ma si tratterebbe piuttosto del riconoscimento di un certo favore alla tutela ambientale nel caso di conflitto con altre politiche<sup>227</sup>. Tuttavia il testo del Trattato non supporta tale conclusione, in quanto il principio di integrazione è inteso ad assicurare che la protezione dell'ambiente sia almeno presa in considerazione nell'adozione di misure in altre aree di competenza dell'Unione, non piuttosto che essa debba prevalere ad ogni costo<sup>228</sup>. Ne discende che il principio di integrazione non comporta una gerarchia tra tutela ambientale e le esigenze derivanti dalle altre politiche europee. La legislazione europea secondaria dovrebbe poi essere interpretata alla luce degli obiettivi ambientali del Trattato, anche se al di fuori della materia ambientale. Ciò sarebbe ravvisabile in diverse sentenze dei giudici europei, legate all'applicazione degli obiettivi e principi ambientali fuori dalla sfera ambientale<sup>229</sup>.

La realizzazione dell'obiettivo di rendere più "verdi" le diverse politiche dell'Unione dipende in buona misura dalla natura vincolante o meno del principio di integrazione. Per le esigenze di tutela ambientale indicate dai Trattati, si devono quindi intendere gli obiettivi stabiliti nell'art. 191(1) TFUE, nonché i principi contenuti nell'art. 191(2) TFUE e gli aspetti della politica ambientale indicati nell'art. 191(3) TFUE. Sembra dunque che tale ampia interpretazione del principio comporti effettivamente un obbligo generale per le istituzioni europee ad una valutazione integrata e bilanciata di qualsiasi aspetto ambientale che risulti

---

<sup>222</sup> Cfr. GRIMEAUD D., *op. cit.*; WASMEIER M., "The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law", in *CMLR*, 2001.

<sup>223</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio (Diossido di titanio)* [1991]; Corte di Giustizia, causa C-62/88, *Grecia c. Consiglio (Cernobyl I)* [1991].

<sup>224</sup> Corte di Giustizia, causa C-180/96, *Gran Bretagna c. Commissione (mucca pazza)* [1998].

<sup>225</sup> Corte di Giustizia, causa C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schleswag AG* [2001].

<sup>226</sup> KRAMER L., *Manuale cit.*, p. 90.

<sup>227</sup> Cfr. Bar S. E KRAMER L., "European Environmental Policy after Amsterdam", in *JEL*, 1998.

<sup>228</sup> JANS H. E VEDDER H.B., *op. cit.*, p. 17.

<sup>229</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-172/82, *Inter-Huiles* [1983]; Corte di Giustizia, causa C-209/98, *Kobenhavn Kommune* [2000]; Corte di Giustizia, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *ARCO Chemie Nederland* [2000]; Corte di Giustizia, causa C-6/99, *Associazione Greenpeace Francia c. Ministero dell'agricoltura e della pesca* [2000]; Tribunale di primo grado, cause riunite T-74, 76, 83, 85, 132, 137, 141/00, *Artegodan GmbH a.o. c. Commissione* [2002]; Corte di Giustizia, causa C-270/03, *Commissione c. Italia* [2005]; Corte di Giustizia, causa C-379/98, *PreussenElektra* [2001]; Corte di Giustizia, causa C-1/03, *Van de Walle a.o.* [2004].

rilevante per l'adozione delle diverse politiche.

Quanto all'applicazione diretta del principio di integrazione, la Corte di Giustizia sembra orientarsi verso una risposta negativa, in quanto è richiesta in ogni caso una concreta elaborazione ed attuazione di precise misure legislative di recepimento da parte degli Stati membri<sup>230</sup>. La Corte può infatti intervenire solo nei termini di una mera valutazione dell'esistenza o considerazione degli interessi europei nell'atto europeo in questione<sup>231</sup>, in ragione del fatto che la scelta operata dal legislatore europeo trova un fondamento più politico che giuridico<sup>232</sup>.

A *fortiori*, dunque, il principio di integrazione non comporta alcuna conseguenza giuridica diretta per gli Stati membri. Sarebbero tuttavia degli effetti indiretti, nella misura in cui le istituzioni europee sono tenute ad osservare tale principio nell'adozione dei propri atti, i quali sono spesso indirizzati agli Stati membri. Sembrerebbe comunque che gli Stati membri non siano vincolati agli obiettivi e principi ambientali stabiliti dai Trattati nelle aree non soggette ad armonizzazione normativa, diverse dagli obblighi generali di cui all'art. 4 TUE. Non ci sarebbe dunque applicabilità diretta di tali principi ed obiettivi. La stessa Corte di Giustizia si è interessata a tale questione e, nella causa *Peralta*<sup>233</sup>, ha rigettato la presunta incompatibilità della legislazione ambientale italiana con l'art. 191 TFUE, in quanto tale disposizione sarebbe limitata a definire gli obiettivi generali della legislazione europea in materia ambientale. L'art. 193 TFUE, poi, consente agli Stati membri di mantenere o introdurre misure più protettive, compatibilmente al Trattato. Inoltre, nella causa *Deponiezweckverband Eiterköpfe*<sup>234</sup>, la Corte ha stabilito che le misure nazionali che prevedano *standard* più alti rispetto al livello di protezione fissato dalla Direttiva 1999/31/CE sulle discariche dei rifiuti<sup>235</sup> non necessitassero di essere esaminate alla luce del principio di proporzionalità.

Il principio di integrazione presuppone perciò l'esistenza di una base giuridica per l'adozione di specifiche misure, consentendo all'Unione europea di inserire azioni a tutela dell'ambiente all'interno di qualsiasi altra politica europea, anche attraverso il ricorso alla dottrina dei poteri impliciti<sup>236</sup>. La giurisprudenza europea ha infatti riconosciuto che la presenza di finalità di tutela ambientale in un dato atto europeo, non comporta necessariamente che tale atto debba essere adottato sulla base dell'art. 191 TFUE<sup>237</sup>. È l'esempio della causa *Chernobyl I*, in cui si chiedeva se la base giuridica del Regolamento (CEE) n. 3955/87<sup>238</sup> fosse più correttamente

---

<sup>230</sup> DELL'ANNO P., *op. cit.*, p. 78.

<sup>231</sup> Corte di Giustizia, causa C-379/98, *PreussenElektra* [2001].

<sup>232</sup> KRAMER L., *Manuale cit.*, p. 91.

<sup>233</sup> Corte di Giustizia, causa C-379/92, *Peralta* [1994].

<sup>234</sup> Corte di Giustizia, causa C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe* [2005].

<sup>235</sup> Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relative alle discariche di rifiuti, in GUCE (1999) L 182/1.

<sup>236</sup> HANS J.H., *European Environmental Law*, The Hague, 1995, p. 25 ss.

<sup>237</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-331/88, *Fedesa* [1990]; Corte di Giustizia, causa C-17/90, *Pinaud Wieger c. Bundesanstalt für den Güterfernverkehr* [1991]; Corte di Giustizia, causa C-62/88, *Grecia c. Consiglio (Chernobyl I)* [1991]; Corte di Giustizia, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio (Diossido di titanio)* [1991]; Corte di Giustizia, causa C-195/90, *Commissione c. Germania* [1992].

<sup>238</sup> Regolamento (CEE) n. 3955/87 del Consiglio, del 22 dicembre 1987, relativo alle condizioni d'importazione di prodotti agricoli

Part. 207 anziché l'art. 192 TFUE. L'orientamento della Corte fu successivamente confermato<sup>239</sup> nella causa *Diossido di titanio*.

L'ampia discrezionalità lasciata alle istituzioni dell'Unione nell'applicazione del principio di integrazione, sebbene comporti ripercussioni sulla dimensione politica dell'azione europea in materia ambientale, non sembra tuttavia sottrarre tale azione al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia. Nell'esaminare la compatibilità di talune misure europee con gli obiettivi e i principi ambientali stabiliti dai Trattati, nelle cause *Chernobyl I* e *Bettati* la Corte ha infatti tenuto presente la discrezionalità delle istituzioni europee nella definizione della politica ambientale. In tale contesto la Corte di Giustizia ha stabilito di limitare il proprio intervento ad esaminare se il Consiglio, nell'adozione di un regolamento, avesse compiuto un manifesto errore di valutazione rispetto alle condizioni di applicazione dell'art. 192 TFUE. Di conseguenza, solo in casi eccezionali una misura può essere suscettibile di annullamento o invalidità in ragione del fatto che taluni obiettivi ambientali non siano stati sufficientemente presi in considerazione<sup>239</sup>.

Il principio di integrazione trova infine riferimento anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 37 che riprende quanto previsto all'art. 11 TFUE. Si stabilisce infatti che un alto livello di protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente debba essere integrato nelle altre politiche europee, in accordo col principio dello sviluppo sostenibile. Diversamente dall'art. 11 TFUE, l'art. 37 della Carta di Nizza si riferisce solamente alle politiche e non alle attività dell'Unione. Inoltre, l'art. 11 TFUE si riferisce più ampiamente alle esigenze di protezione ambientale, mentre l'art. 37 della Carta si limita ad un alto livello di protezione ambientale.

### 2.3.2 *Il principio dello sviluppo sostenibile*

Come già ricordato, l'art. 11 TFUE opera un'importante correlazione tra il principio di integrazione e il principio dello sviluppo sostenibile, nel senso che l'obbligo di integrare le esigenze ambientali nelle diverse politiche europee deve essere teso alla promozione dello sviluppo sostenibile. Tale principio, che trova nel Trattato di Maastricht una prima definizione nel concetto di crescita sostenibile, non inflazionistica e rispettosa dell'ambiente, è stato inserito nei Trattati a seguito della riforma di Amsterdam agli artt. 2 e 6<sup>240</sup>.

---

originari dei paesi terzi a seguito dell'incidente verificatosi nella centrale nucleare di Chernobyl, in GUCE (1987) L 371/14.

<sup>239</sup> Corte di Giustizia, causa C-293/97, *Standley* [1999].

<sup>240</sup> Per l'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile a livello internazionale, cfr. POLITI M., "Tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile. Profili e prospettive di evoluzione nel diritto internazionale alla luce della Conferenza di Rio de Janeiro", in *Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 1995; CIAPPARONI F. (a cura di), *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, Milano, 1995; GESTRI M., *La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la Comunità internazionale*, Torino, 1997; SALVIA F., "Ambiente e sviluppo sostenibile", in *RGA*, 1998; PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, Piacenza, 2002; BAKER S., "Sustainable Development as Symbolic Commitment: Declaratory Politics and the Seductive Appeal of Ecological Modernisation in the European Union", in *Environmental Politics*, 2007; JORDAN A. E LENSCHOW A. (ed.), *Innovation in Environmental Policy: Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham, 2009.

In questo modo, anche gli altri pilastri dell'azione europea – politica estera e di sicurezza comune, giustizia e affari interni – avrebbero considerato le necessità dello sviluppo sostenibile.

Nonostante i Trattati non contengono alcuna definizione di sviluppo sostenibile, è possibile comunque circoscriverne la nozione facendo riferimento a quanto prevede il diritto internazionale in materia<sup>241</sup>. In sostanza, per sviluppo sostenibile si intende che la ricerca della crescita economica deve essere accompagnata dalla necessità di preservare l'ambiente. Sebbene le considerazioni ambientali non possano mettere in secondo piano la crescita economica, le risorse naturali non dovrebbero tuttavia essere depauperate impedendo alle future generazioni di goderne, così come definito dal rapporto della Commissione Brundtland del 1987<sup>242</sup>. In tale occasione si stabilì che la presente generazione, nel considerare le proprie esigenze di sviluppo, non compromettesse per le future generazioni la possibilità di soddisfare i propri bisogni<sup>243</sup>. Più in generale, il principio dello sviluppo sostenibile considera inoltre le esigenze di coesione sociale e di solidarietà internazionale, permettendo così l'accesso alle risorse naturali sulla base di una distribuzione equa e del rispetto dell'ambiente. Per parte della dottrina, al di là del valore giuridico derivante da tale principio, assume maggior significato il suo valore etico, nella misura in cui vengono riconosciuti i diritti delle future generazioni rispetto allo sfruttamento delle risorse naturali da parte della generazione attuale<sup>244</sup>.

La necessità che la presente generazione lasci la Terra in eredità alle generazioni future in una condizione non peggiore di come l'ha ereditata è stata successivamente confermata, accanto ad ulteriori elementi quali un utilizzo prudente e razionale delle risorse naturali ed un approccio che integri le necessità ambientali con quelle economiche, dal testo della Dichiarazione di Rio del 1992<sup>245</sup>. Ciò implica che non si dovrebbe

---

<sup>241</sup> Per l'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile a livello internazionale, si vedano: TREVES T., "Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio", in RGA, 1993; CAMPIGLIO L., PINESCHI L., SINISCALCO D. E TREVES T. (eds.), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, London, 1994; POLITI M., "Tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile. Profili e prospettive di evoluzione nel diritto internazionale alla luce della Conferenza di Rio de Janeiro", in *Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 1995; CIAPPARONI F. (a cura di), *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, Milano, 1995; GESTRI M., *La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la Comunità internazionale*, Torino, 1997; SALVIA F., "Ambiente e sviluppo sostenibile", in RGA, 1998; REVESZ R.L., SANDS P. E STEWART R.B. (eds.), *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development*, Cambridge, 2000; PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, Piacenza, 2002; FODELLA A., "Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile", in RGA, 2003; CORDONIER SEGGER M.C. E KHALFAN A., *Sustainable Development Law: Principles, Practice and Prospects*, Oxford, 2004; DEL VECCHIO A. E DAL RI JUNIOR A. (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005; BAKER S., "Sustainable development as symbolic commitment: Declaratory politics and the seductive appeal of ecological modernisation in the European Union", in *Environmental Politics*, 2007; FOIS P., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; JORDAN A. E LENSCHOW A. (eds.), *Innovation in Environmental Policy: Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham, 2009.

<sup>242</sup> Il Rapporto Brundtland – *Our Common Future* – è un documento prodotto dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED, *World Commission on Environment and Development*), coordinata dalla norvegese Gro Harlem Brundtland. Il Rapporto ha elaborato per la prima volta il concetto di sviluppo sostenibile, il quale richiama un importante principio etico riferito alla responsabilità delle attuali generazioni nei confronti delle generazioni future. Per un approfondimento, cfr. BUGGE H.C. E VOIGT C. (eds.), *Sustainable Development in International and National Law: What Did the Brundtland Report Do to Legal Thinking and Development and Where Can We Go from Here?*, Groningen, 2008.

<sup>243</sup> Cfr. BROWN WEISS E., *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Boston, 1989.

<sup>244</sup> POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 663.

<sup>245</sup> La Conferenza di Rio de Janeiro del 3-14 giugno 1992 (*United Nations Conference on Environment and Development, UNCED*) è stata la prima conferenza mondiale sull'ambiente cui hanno partecipato i rappresentanti dei governi di 172 Paesi. L'impatto mediatico dell'evento è stato senza precedenti, anche in ragione delle scelte politiche e di sviluppo sostenibile adottate e della vasta partecipazione di ONG. Nel giugno 2012 si è celebrato il ventennale della Dichiarazione di Rio del 1992, contestualmente alla

consentire un peggioramento della qualità dell'ambiente naturale, e che le risorse dovrebbero essere utilizzate appropriatamente, al fine di ridurre le divisioni sociali e il livello di povertà. I diritti delle future generazioni sono stati riconosciuti anche dalla Commissione europea<sup>246</sup> e dal Consiglio<sup>247</sup>.

Sulla scorta delle evoluzioni a livello internazionale, ed in particolare a seguito dell'adozione da parte dell'UNCED (*United Nations Conference on Environment and Development*) del programma d'azione *Agenda 21: Earth's Action Plan*<sup>248</sup>, l'Unione europea ha lanciato il Quinto programma d'azione ambientale, con l'obiettivo di una crescita ecologicamente sostenibile e rispettosa delle generazioni presenti e future. L'Unione intendeva presentarsi così sulla scena globale quale esempio per i Paesi in via di sviluppo, nonché per i Paesi industrializzati, promuovendo le esigenze di protezione della salute pubblica e dell'ambiente, nonché della gestione sostenibile delle risorse naturali<sup>249</sup>. Ciononostante, la Commissione ha dovuto riconoscere che i progressi sono stati lenti, così come il mancato raggiungimento degli obiettivi del Quinto programma d'azione ambientale, proponendo dunque, nel maggio 2001, una nuova strategia in materia<sup>250</sup>. Essa riprende quanto definito dal Rapporto Brundtland e identifica alcune priorità, tra cui la lotta ai cambiamenti climatici, l'incremento dell'utilizzo di energia pulita, la gestione responsabile delle risorse naturali e il miglioramento del sistema dei trasporti e della gestione del territorio.

Contemporaneamente, in occasione dei Consigli europei di Cardiff (giugno 1998), Feira (giugno 2000) e Göteborg (giugno 2001), si operarono alcune precisazioni rispetto alla nozione di sviluppo sostenibile. In

---

Conferenza *Rio+20*. I negoziati si sono conclusi con l'adozione di una dichiarazione politica poco ambiziosa, a causa del tradizionale confronto tra le posizioni dei Paesi industrializzati e dei Paesi in via di sviluppo che – guidati dalla Cina – sono riusciti a riaffermare il principio della responsabilità comune ma differenziata. Il documento finale riconferma l'impegno a dare piena attuazione alla Dichiarazione di Rio del 1992, nonché ad intensificare gli sforzi in tema di finanziamenti, debiti, commercio internazionale, trasferimento di tecnologia e sradicamento della povertà. Tra le questioni principali del negoziato, figurano la *green economy* e lo schema istituzionale. Per quanto riguarda il tema della crescita “verde”, le due visioni divergenti tra i gruppi negoziali sono state riassunte nel riconoscere il diritto di ogni Paese a scegliere il proprio modello di sviluppo, contrastando tuttavia modelli di produzione e consumo non sostenibili fondati sulle fonti energetiche di origine fossile. Rispetto al tema dello schema strutturale, le Parti hanno stabilito l'eventualità di sostituire la Commissione delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (*UN Commission on Sustainable Development, CSD*) con un *forum* politico intergovernativo universale, incaricato di gestire l'intero processo di attuazione degli obiettivi stabiliti a Rio e alle Conferenze successive. A tale proposito, la proposta dell'Unione europea di trasformare l'UNEP in un'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite (*United Nations Environmental Organization, UNEO*) è stata bocciata sia dagli Stati Uniti che dai Paesi in via di sviluppo, i quali hanno preferito limitare l'impegno ad un mero rafforzamento del ruolo dell'UNEP.

<sup>246</sup> Commissione europea, “*Consultation paper for the preparation of a European Union strategy for Sustainable Development?*”, SEC(2001) 517 def.

<sup>247</sup> Raccomandazione del Consiglio sulle linee guida per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, in GUCE (2001) L 179/1.

<sup>248</sup> L'Agenda 21 rappresenta un articolato programma di azione elaborato in occasione della Conferenza di Rio del 1992, contenente una pianificazione completa delle azioni da intraprendere su più livelli – globale, regionale, nazionale e locale – per promuovere uno sviluppo sostenibile in termini socio-economici e climatico-ambientali. L'Agenda 21 è composta da 40 capitoli suddivisi in 4 parti: (i) dimensione economica e sociale, (ii) conservazione e gestione delle risorse, (iii) rafforzamento del ruolo dei gruppi più significativi e (iv) mezzi di esecuzione del programma.

<sup>249</sup> Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, in GUCE (1993) C 138/5.

<sup>250</sup> Comunicazione della Commissione, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg), COM(2001) 264 def.

particolare, al Consiglio europeo di Göteborg si stabilì un nuovo approccio decisionale che considerasse in modo coordinato l'impatto economico, sociale ed ambientale delle diverse politiche, in modo da garantire lo sviluppo sostenibile, tanto a livello interno, quanto a livello internazionale. Più recentemente al Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2005, si è definito lo sviluppo sostenibile quale obiettivo chiave per tutte le politiche dell'Unione, e sono stati indicati i principi del diritto ambientale europeo che devono essere coerenti con tale obiettivo (prevenzione, precauzione e "chi inquina paga"). Al successivo Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2007, lo sviluppo sostenibile è stato definito come obiettivo fondamentale dell'Unione, nell'ottica di un rapporto interdipendente con le diverse strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile.

Nel perseguimento dello sviluppo sostenibile quale obiettivo a lungo termine, i decisori politici si trovano senza dubbio nella condizione di esercitare un alto grado di potere discrezionale<sup>251</sup>. Ciò comporta un inevitabile indebolimento del principio stesso. Di fronte all'impegno concreto e generale di orientare ogni politica europea verso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, nello specifico si sono verificate tuttavia notevoli difficoltà a cambiare comportamenti e valori<sup>252</sup>. Ciononostante, è stato possibile – e lo è tuttora – utilizzare alcuni strumenti giuridici in favore dello sviluppo sostenibile, come nel caso della valutazione di impatto ambientale e del diritto di accesso all'informazione ambientale.

### 2.3.3 *Il principio dell'alto livello di protezione ambientale*

Secondo quanto stabilito dall'art. 191(2) TFUE, la politica ambientale europea deve mirare ad un alto livello di protezione che tenga conto della diversità di situazioni tra le varie regioni. Esso figura tra i più importanti principi sostanziali della politica ambientale, trovandosi in diverse disposizioni dei Trattati, a partire dall'Atto unico europeo. Il vecchio art. 100a(3) TCEE imponeva infatti alla Commissione di tenere conto di un alto livello di protezione nell'elaborazione delle proprie proposte in materia di mercato interno con rilevanza sulle condizioni dell'ambiente, limitandone la portata per la sola Commissione europea<sup>253</sup>. Tale limite fu superato con il Trattato Amsterdam, a seguito dell'inserimento del principio tra gli obiettivi generali dell'azione dell'Unione. Secondo l'attuale art. 3 TUE, dunque, tra gli obiettivi dell'Unione figura la promozione di un alto livello di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

Nonostante tale riconoscimento, è tuttavia lasciato ai decisori politici un ampio potere discrezionale nella definizione del livello di protezione più appropriato. La Corte di Giustizia ha infatti confermato che il livello di protezione non deve necessariamente essere il più alto tecnicamente possibile per essere compatibile con l'art. 191(2) TFUE<sup>254</sup>. Tale orientamento è rafforzato dall'esplicito riferimento della Corte

---

<sup>251</sup> BOYLE A. E FREESTONE D., *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999, p. 16.

<sup>252</sup> DAVIES P.G.G., *op. cit.*, p. 31.

<sup>253</sup> JANS H., VEDDER H.B., *op. cit.*, p. 36.

<sup>254</sup> Corte di Giustizia, causa C-284/95, *Safety Hi-Tech* [1998].



alle diverse condizioni ambientali delle varie regioni dell'Unione europea.

I Trattati definiscono quindi il principio dell'elevato livello di tutela ambientale come un obiettivo cui le istituzioni europee devono attenersi nell'elaborazione dell'azione dell'Unione, tenendo conto delle esperienze nazionali più avanzate in campo ambientale, scientifico e tecnologico<sup>255</sup>. Ciò comporta l'individuazione di un grado intermedio di protezione accettato da tutti gli Stati, in modo che non si possa invocare né il massimo livello di protezione raggiunto da uno Stato membro né – naturalmente – un livello inferiore. Al fine di determinare l'alto livello di protezione ambientale, si deve dunque considerare quanto indicato dall'art. 191(3) TFUE, ovvero i dati tecnici e scientifici disponibili, i potenziali costi e benefici dell'azione o inazione, ed un equilibrato sviluppo socio-economico delle diverse regioni dell'Unione.

La questione relativa al principio dell'alto livello di protezione è strettamente connessa all'applicazione dell'armonizzazione minima e della clausola ambientale, le quali sottolineano lo spazio ancora rimasto all'esercizio delle competenze nazionali riguardo all'applicazione di misure nazionali più rigorose in determinate circostanze. In tal modo, gli Stati membri che intendano mantenere i propri *standard* ambientali, oppure che intendano introdurre misure più severe, possono farlo. Gli Stati membri che invece, sulla base di altre considerazioni – economiche, sociali, politiche, geografiche – non intendano avvalersi di tale opportunità, sono tenuti semplicemente a conformarsi a quanto stabilito dalla misura di armonizzazione europea<sup>256</sup>.

In particolare, alcune direttive introducono un sistema di armonizzazione totale, fissando *standard* comuni di uniformazione, mentre altre introducono un'armonizzazione minima. Nel caso dell'armonizzazione totale, la possibilità per gli Stati membri di introdurre un sistema nazionale di regolamentazione separato da quello europeo, non è consentita se non per le espresse situazioni indicate dalla stessa misura di armonizzazione<sup>257</sup>. È il caso, per esempio, della Direttiva 84/631/CEE sul movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi<sup>258</sup>, la quale istituiva un sistema di regolamentazione di tali rifiuti a livello europeo, annullando così per i singoli Stati membri la possibilità di stabilire normative diverse<sup>259</sup>.

La scelta del legislatore europeo in materia di politica ambientale si è indirizzata più frequentemente verso un approccio di armonizzazione minima, stabilendo semplicemente degli *standard* minimi<sup>260</sup>. In questo modo, l'Unione europea lascia agli Stati membri la possibilità di imporre norme nazionali più rigorose, in quanto l'uniformità di *standard* a livello europeo non è richiesto dalla stessa misura armonizzatrice. Svariati sono gli esempi di direttive di armonizzazione minima in materia ambientale, come nel caso della

---

<sup>255</sup> DELL'ANNO P., *op. cit.*, p. 72.

<sup>256</sup> KRAMER L., "Differentiation in EU Environmental Policy", in *EELR*, 2000, p. 133.

<sup>257</sup> DAVIES P.G.G., *op. cit.*, p. 58.

<sup>258</sup> Direttiva 84/631/CEE del Consiglio, del 6 dicembre 1984, relativa alla sorveglianza ed al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi, in GUCE (1984) L 326/31.

<sup>259</sup> Corte di Giustizia, causa C-2/90, *Commissione c. Belgio (Rifiuti valloni)* [1992].

<sup>260</sup> WEATHERILL S., *Law and Integration in the European Union*, Oxford, 1995, pp. 151 e ss.

Direttiva 75/440/CEE sulla qualità delle acque potabili, della Direttiva 76/160/CEE sulle acque balneabili, della Direttiva 84/360/CEE sulla lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali, della Direttiva 76/464/CEE sull'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico, della Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio<sup>261</sup> e della Direttiva 98/70/CE sulla qualità della benzina e del combustibile diesel. Altri riferimenti espliciti al principio dell'alto livello di protezione si possono ritrovare poi nella Direttiva IPPC sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, nel Regolamento (CE) n. 1013/2006 sulle spedizioni di rifiuti e nella Direttiva 2002/49/CE sulla determinazione e gestione del rumore ambientale<sup>262</sup>.

Le misure di armonizzazione in materia di protezione ambientale devono inoltre includere appropriate clausole di salvaguardia che permettano agli Stati membri di adottare misure provvisorie, soggette ad una procedura d'ispezione europea. Tali clausole differiscono dal principio cui sono riferite<sup>263</sup>. L'art. 191(2) TFUE dispone che una direttiva o un regolamento possano includere una clausola di salvaguardia che permetta agli Stati membri di adottare misure che proteggano l'ambiente in casi d'emergenza. Nella legislazione secondaria, clausole di salvaguardia sono rintracciabili nella Direttiva 91/414/CE sull'immissione in commercio di prodotti fitosanitari<sup>264</sup> e nella Direttiva 98/8/CE sull'immissione nel mercato dei biocidi<sup>265</sup>.

La garanzia ambientale va intesa nel senso che gli Stati membri non sarebbero necessariamente tenuti a ridurre il proprio livello nazionale di protezione ambientale in ragione dell'adozione di una misura europea di armonizzazione. Né a loro dovrebbe essere negata l'opportunità di introdurre misure nazionali che introducano livelli di tutela ambientale più alti di quanto stabilito dalla legislazione europea di armonizzazione<sup>266</sup>.

Anche in relazione al ravvicinamento delle legislazioni nazionali incidenti sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune, l'art. 114 TFUE prevede che in materia ambientale le istituzioni europee assicurino un elevato livello di tutela. Tale disposizione consente infatti agli Stati membri di mantenere le proprie normative in ragione di importanti esigenze, ovvero di introdurre disposizioni fondate su nuove prove scientifiche legate ad uno specifico problema dello Stato stesso. Tali misure devono comunque essere notificate alla Commissione, accompagnate dalla giustificazione per il loro mantenimento o la loro introduzione.

---

<sup>261</sup> Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio, in GUCE (1994) L 365/10.

<sup>262</sup> Direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, in GUCE (2002) L 189/12.

<sup>263</sup> JANS H. E VEDDER H.B., *op. cit.*, p. 46.

<sup>264</sup> Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, in GUCE (1991) L 230/1.

<sup>265</sup> Direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relative all'immissione sul mercato di biocidi, in GUCE (1998) L 123/1.

<sup>266</sup> Cfr. SEVENSTER H.G., "The Environmental Guarantee After Amsterdam: Does the Emperor Have New Clothes?", in *YEEL*, 2000.

Le importanti esigenze a cui si riferisce l'art. 114 TFUE per il mantenimento della legislazione nazionale, includono la morale e la sicurezza pubblica, le questioni politiche, nonché la protezione della salute e della vita di uomini, animali e piante. L'onere di provare che il mantenimento delle misure nazionali è giustificato compete allo Stato membro richiedente<sup>267</sup>. Sembra quindi giustificabile il mantenimento di una disciplina nazionale in deroga a quella europea, laddove si voglia evitare il peggioramento della qualità dell'ambiente a seguito dell'introduzione di norme europee più permissive rispetto a quanto prevede la legislazione nazionale per una data fattispecie. L'art. 114 TFUE prevede inoltre un sistema di deroghe subordinato a precise regole procedurali e a presupposti di fatto definiti<sup>268</sup>. Le norme ambientali che derogano le misure di armonizzazione europea non devono però costituire uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio e, naturalmente, un ostacolo al funzionamento del mercato interno. Peraltro, la possibilità per gli Stati membri di introdurre o mantenere misure più stringenti è riconosciuta dallo stesso art. 193 TFUE, il quale stabilisce che le misure protettive adottate *ex art.* 192 TFUE non impediscano gli Stati di esercitare tale facoltà.

Per quanto riguarda l'introduzione di nuove misure nazionali, esse devono essere fondate su nuove prove scientifiche relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro. Queste devono comunque insorgere in seguito all'adozione della misura armonizzativa, pena l'annullabilità<sup>269</sup>. In mancanza di certezza scientifica rispetto alla natura delle prove scientifiche prodotte, la Commissione intende utilizzare un approccio precauzionale<sup>270</sup>. La Corte di Giustizia ha osservato che il Trattato prevede condizioni più precise e rigorose, poiché l'introduzione di una nuova disciplina nazionale rischierebbe di compromettere l'armonizzazione europea<sup>271</sup>.

L'elevato livello di tutela su cui è fondata la politica ambientale europea rappresenta un punto di equilibrio uniforme a garanzia di valori ambientali e sanitari condivisi dagli Stati membri. Di conseguenza, questi ultimi non potranno introdurre misure diverse o più restrittive senza dimostrarne l'effettiva necessità. Sulla base del principio dell'elevato livello di protezione, le istituzioni europee non possono quindi introdurre misure minime di armonizzazione lasciando poi ai singoli Stati interessati la facoltà di adottare

---

<sup>267</sup> Cfr. la Decisione 2001/571/CE della Commissione, del 18 luglio 2001, in merito alle disposizioni nazionali comunicate dalla Germania in tema di farmacovigilanza, in GUCE (2001) L 202/46: la Germania non riuscì a dimostrare che il mantenimento della normativa nazionale nel campo della vigilanza farmaceutica fosse giustificato in ragione della tutela della salute e della vita umana.

<sup>268</sup> Cfr. DE SADELEER N., "Procedures for Derogation from the Principle of Approximation of Law Under Article 95 EC", in *CMLR*, 2003.

<sup>269</sup> Cfr. la Decisione 2000/509/CE della Commissione, del 25 luglio 2000, relativa alle proposte disposizioni nazionali notificate dal Regno del Belgio sulle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso dei composti organostannici, in GUCE (2000) L 205/7: la richiesta del Belgio di introdurre una normativa nazionale in materia di composti organostannici è stata rigettata dalla Commissione in quanto le prove scientifiche fornite dal Belgio erano già state considerate al momento di adottare la misura europea di armonizzazione.

<sup>270</sup> Cfr. la Decisione 1999/835/CE della Commissione, del 26 ottobre 1999, sulle disposizioni nazionali notificate dal Regno di Danimarca concernenti le restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso del creosoto, in GUCE (1999) L 329/82: considerata l'incertezza rispetto al livello di esposizioni dannose al creosoto, le misure limitative poste dalla Danimarca erano giustificate in ragione del principio di precauzione.

<sup>271</sup> Corte di Giustizia, causa C-3/00, *Danimarca c. Commissione (Additivi alimentari)* [2003].

misure più severe, in modo da impedire la frammentazione del mercato comune. Questa possibilità è stata inoltre confermata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale nella causa *Fornasar*<sup>272</sup> ha riconosciuto che la normativa ambientale non sembra essere determinata a realizzare una completa armonizzazione in materia, in ragione di quanto indicato dall'art. 193 TFUE. Ciò è consentito agli Stati membri anche in mancanza di un'espressa indicazione in tal senso contenuta in una misura adottata *ex art.* 192 TFUE<sup>273</sup>.

#### 2.3.4 Il principio di precauzione

Quanto al principio di precauzione<sup>274</sup>, il quale trae origine dal *Risikovorsoorgeprinszip* della tradizione giuridica tedesca<sup>275</sup>, è stato introdotto nei Trattati a seguito della revisione operata a Maastricht. Esso prende inoltre ispirazione da quanto elaborato a livello internazionale<sup>276</sup> dalla Dichiarazione di Rio del 1992, secondo la quale il principio richiede l'adozione di misure a protezione dell'ambiente in situazioni di rischio di danni ambientali irreversibili, nelle quali il nesso causale tra un'attività e il conseguente danno ambientale non siano ancora supportati da evidenti prove scientifiche, fatta salva la proporzionalità tra costi sostenuti e risultati attesi. L'incertezza derivante dalla mancanza di evidenza scientifica del danno incombente, che secondo parte della dottrina indurrebbe ad un eccesso di prudenza, non deve tuttavia riguardare

---

<sup>272</sup> Corte di Giustizia, causa C-318/98, *Fornasar et al* [2000].

<sup>273</sup> Corte di Giustizia, causa C-510/99, *Tridon* [2001].

<sup>274</sup> Sul principio di precauzione secondo il diritto europeo, cfr. PETERS H.J., "The Significance of Environmental Precaution in the Environmental Assessment Directive", in *EELR*, 1996; BRUNO F., "Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione europea e WTO", in *Dir giur agr*, 2000; DOUMA W.T., "The Precautionary Principle in the EU", in *RECIEL*, 2000; FISCHER E., "Precaution, Precaution Everywhere: Developing a Common Understanding of the Precautionary Principle in the European Community", in *Maastricht Journal of International and Comparative Law* (d'ora in avanti *MJICL*), 2002; ICARD P., "Le principe de précaution: exception à l'application du droit communautaire?", in *RTDE*, 2002; MAJONE G., "What price safety? The precautionary principles and its policy implications", in *JCMS*, 2002; PALLARO P., "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; DOUMA W.T.H., "Fleshing out the Precautionary Principle by the Court of First Instance", in *JEL*, 2003; LADEUR K.H., "The Introduction of the Precautionary Principle into EU Law: A Pyrrhic Victory for the Environmental and Public Health law? Decision Making under Conditions of Complexity in Multi-Level Political Systems", in *CMLR*, 2003; STOKES E.R., "Precautionary Steps: the Development of the Precautionary Principle in EU Jurisprudence", in *Environmental Law & Management*, 2003; CRUZ VILLAÇA J.L., "The Precautionary Principle in EC Law", in *EPL*, 2004; SESSA E., "Profili evolutivi del principio di precauzione alla luce della prassi giudiziaria della Corte di Giustizia della Comunità europee", in *RGA*, 2005; DE SADELEER N., "The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law, in *European Law Journal* (d'ora in avanti *ELJ*), 2006; HEYVAERT V., "Facing the Consequences of the Precautionary Principle in European Community Law", in *ELR*, 2006; DE SADELEER N., "The Precautionary Principle as a Device for Greater Environmental Protection: Lessons from EC Courts", in *RECIEL*, 2009.

<sup>275</sup> Cfr. MARR S. E SCHWEMER A., "The Precautionary Principle in German Environmental Law – Role Model for European and International Environmental Law?", in *YEEL*, 2004.

<sup>276</sup> Per una panoramica sull'evoluzione del principio di precauzione nel contesto internazionale, cfr. O'RIORDAN T. E CAMERON I., *Interpreting the Precautionary Principle*, London 1995; FREESTONE D. E HEY E. (ed.), *The Precautionary Principle and the International Law*, The Hague, 1996; GESTRI M., *op. cit.*; O'RIORDAN T., CAMERON J. E JORDAN A. (ed.), *Reinterpreting the Precautionary Principle*, London, 2001; STONE C., "Is there a Precautionary Principle?", in *Environmental Law Reporter*, 2001; LEBEN C. (ed.), *Le principe de précaution: Aspects de droit International et communautaire*, Paris, 2002; TROUWBORST A., "Evolution and Status of the Precautionary Principle in the International Law", *International Environmental Law and Policy*, 2002; ELLIS J., "Overexploitation of a Valuable Resource? New Literature on the Precautionary Principle", in *European Journal of International Law* (d'ora in avanti *EJIL*), 2006.

l'esistenza di un rischio di danno grave e irreversibile, ma piuttosto l'efficacia delle misure cautelari e precauzionali adottate<sup>277</sup>.

Il principio di precauzione comporta perciò che laddove esistano forti sospetti che una determinata attività possa comportare conseguenze pericolose sull'ambiente, è opportuno agire prima che sia troppo tardi piuttosto che aspettare la disponibilità di prove scientifiche certe che dimostrino incontrovertibilmente la connessione causale<sup>278</sup>. L'azione diventa così essenziale al fine di minimizzare o annullare i rischi per l'ambiente. È infatti sufficiente un indizio di prova, ovvero la semplice possibilità quale condizione sufficiente a giustificare l'avvio di un'azione, diversamente da quanto previsto per il principio di prevenzione, il quale non è legato alla necessità di evidenze scientifiche.

Nonostante manchi una precisa definizione del principio nei Trattati, l'Unione ha comunque avuto modo di fornire alcuni importanti contributi, come nel caso della risoluzione del Consiglio dell'aprile 1999 e la Comunicazione della Commissione del febbraio 2000<sup>279</sup>. In tale occasione, la Commissione europea ha ricordato che il principio di precauzione deve trovare applicazione laddove una valutazione scientifica preliminare indichi l'esistenza di ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute possano essere incompatibili con l'alto livello di tutela perseguito dall'Unione europea. L'approccio della Commissione è senza dubbio estensivo, in quanto non limita la portata ai soli effetti sull'ambiente e sulla salute umana, ma li estende alla protezione degli animali<sup>280</sup>.

Si tratta evidentemente di una scelta politica, nella misura in cui si assume un determinato livello di rischio accettabile per la società. Tale scelta deve comunque considerare il principio di proporzionalità e del principio di non discriminazione, e deve essere coordinata con le altre misure europee, nonché valutare costi e benefici e garantire un continuo aggiornamento scientifico. Se l'azione precauzionale è ritenuta necessaria, ogni misura deve essere proporzionale al livello di protezione stabilito, non deve avere carattere discriminatorio nella sua applicazione, e deve assicurare coerenza con qualsiasi misura precedente. L'onere della prova deve essere posto sui soggetti – prevalentemente le imprese – che intendono utilizzare sostanze pericolose, i quali sono chiamati a dimostrare la sicurezza di tali sostanze.

La giurisprudenza europea ha sottolineato che l'obiettivo principale è di evitare rischi potenziali<sup>281</sup>, poiché laddove sia incerta l'esistenza e la dimensione del rischio alla salute umana, le istituzioni devono prendere tutte le necessarie misure protettive senza aspettare che la serietà del rischio diventi pienamente

---

<sup>277</sup> DELL'ANNO P., *op. cit.*, p. 90.

<sup>278</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Mercato unico e ambiente, COM(99) 263 def. Cfr. inoltre HEYVAERT V., "Guidance without Constraint: Assessing the Impact of the Precautionary Principle on the European Community's Chemicals Policy", in *YEEL*, 2006.

<sup>279</sup> Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM(2000) 1 def.

<sup>280</sup> Risoluzione sul principio di precauzione, contenuta nell'Allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza (7, 8 e 9 dicembre 2000).

<sup>281</sup> Tribunale di primo grado, causa T-229/04, *Svezia c. Commissione* [2007].

evidente<sup>282</sup>. La decisione di avviare l'azione sulla base del principio di precauzione è però di natura eminentemente politica. Le istituzioni europee godono infatti di un ampio potere discrezionale nel determinare le condizioni di applicazione del principio, come peraltro riconosciuto dai giudici europei<sup>283</sup>.

Il significato potenziale del principio di precauzione per la politica ambientale europea si può dimostrare considerando che gli Stati membri non possono più legittimamente negare la necessità di un'azione di tutela da parte dell'Unione grazie alla mancanza di chiari elementi scientifici<sup>284</sup>. Rispetto agli Stati membri, la Corte di Giustizia ha riconosciuto inoltre l'importanza del principio di precauzione nell'applicazione delle clausole di salvaguardia delle direttive<sup>285</sup>. Nel caso delle direttive adottate *ex art.* 114(5) TFUE, il quale richiede nuove prove scientifiche per permettere agli Stati membri di introdurre una legislazione ambientale che deroghi le disposizioni sul mercato interno, tale articolo dovrebbe essere interpretato alla luce del principio di precauzione.

Molti sono gli esempi dell'applicazione del principio di precauzione alla legislazione europea secondaria, come nel caso della Direttiva 98/81/CE sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati<sup>286</sup>, del Regolamento (CE) n. 1946/2003 sul movimento transfrontaliero degli organismi geneticamente modificati<sup>287</sup>, della Direttiva 92/43/CEE sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche, del Regolamento (CE) n. 2821/98 sugli additivi nell'alimentazione degli animali<sup>288</sup>, della Direttiva 98/83/CE sulla qualità delle acque destinate al consumo umano<sup>289</sup>, della Direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati<sup>290</sup> o del Regolamento *Eco-label*. Con riferimento alla nozione di rifiuto, infine, appare chiaro che anche tale concetto debba essere interpretato alla luce del principio in esame<sup>291</sup>.

---

<sup>282</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-157/96, *National Farmers' Union a.o. (Muca pažzga)* [1998]; Corte di Giustizia, causa C-180/96, *UK c. Commissione (Muca pažzga)* [1998]; Tribunale di primo grado, cause riunite T-125/96, *Boehringer c. Consiglio e Commissione* [1999].

<sup>283</sup> Tribunale di primo grado, causa T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Consiglio* [2002].

<sup>284</sup> DAVIES P.G.G., *op. cit.*, p. 49.

<sup>285</sup> Corte di Giustizia, causa C-236/01, *Monsanto* [2003].

<sup>286</sup> Direttiva 98/81/CE del Consiglio, del 26 ottobre 1998, che modifica la direttiva 90/219/CEE sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati, in GUCE (1998) L 330/13.

<sup>287</sup> Regolamento (CE) n. 1946/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 luglio 2003, sui movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati, in GUCE (2003) L 287/1.

<sup>288</sup> Regolamento (CE) n. 2821/98 del Consiglio, del 17 dicembre 1998, che modifica la direttiva 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, in ordine alla revoca dell'autorizzazione di taluni antibiotici, in GUCE (1998) L 351/4.

<sup>289</sup> Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, in GUCE (1998) L 330/32.

<sup>290</sup> Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE, in GUCE (2001) L 106/1.

<sup>291</sup> Corte di Giustizia, causa C-9/00, *Palin Granit e Vehmassalon kankasenterveystyöm kuntayhtymän hallitus* [2002].

### 2.3.5 *Il principio dell'azione preventiva*

La politica ambientale europea deve poi conformarsi al principio secondo cui andrebbero prese le necessarie misure preventive all'insorgere di un rischio per l'ambiente. Risulta infatti più costoso riparare un danno che evitarlo, quando talvolta è tecnicamente impossibile procedere alla sua riparazione. Tale importante principio ha trovato riconoscimento a livello europeo con l'Atto Unico. Una pronta risposta preventiva di eventuali danni ambientali è dunque preferibile rispetto a misure che contrastano l'impatto dell'inquinamento su un dato territorio, così come sottolineato dal Primo programma d'azione ambientale del 1973. Il principio di prevenzione permette così che le azioni a tutela dell'ambiente possano essere intraprese con largo anticipo, prevenendo la realizzazione del danno ed escludendone la necessaria riparazione. Tale principio si discosta quindi dal principio di precauzione, nella misura in cui quest'ultimo si fonda sull'indizio di un rischio per l'ambiente, mentre il principio di prevenzione entra in gioco in una fase antecedente all'individuazione di una qualsiasi situazione di pericolo.

Il Terzo programma d'azione ambientale ha successivamente stabilito che la prevenzione debba preferirsi alla cura, consentendo da una parte la minimizzazione del rischio ambientale, e dall'altra un contenimento dei relativi costi. È opportuno inoltre che la relativa informazione sia disponibile non solo per gli organi decisori, ma anche per le parti interessate e il pubblico<sup>292</sup>. Tale programma suggeriva l'introduzione di procedure di valutazione volte ad assicurare che determinati elementi fossero considerati nel contesto di attività rilevanti per l'ambiente<sup>293</sup>. L'attuazione delle misure adottate trova così un monitoraggio continuo per assicurarne l'adattamento a nuove circostanze<sup>294</sup>.

Il principio di prevenzione comprende varie funzioni, tra cui l'individuazione di pericoli, rischi ed aree di rischio, la disposizione di misure preventive di effetti lesivi<sup>295</sup>. L'applicazione del principio si realizza nell'autorizzazione da parte delle autorità amministrative delle principali attività che abbiano significative ripercussioni sull'ambiente. La concessione dell'autorizzazione amministrativa si realizza a seguito di un'attestazione della conformità alla normativa dell'attività in esame, nonché della sua non pericolosità per l'ambiente circostante.

Anche questo principio, comunque, non trova una definizione nei Trattati, i quali non ne chiariscono nemmeno il contenuto e l'ambito di applicazione. La Corte di Giustizia ha fornito così un'utile interpretazione del principio, limitandosi però a stabilire che gli Stati membri possano mantenere o introdurre misure più stringenti di tutela dell'ambiente, purché compatibili con i Trattati<sup>296</sup>. Tale difetto di

---

<sup>292</sup> Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la Direttiva 90/313/CEE, in GUCE (2003) L 41/26.

<sup>293</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GUCE (1985) L 175/40.

<sup>294</sup> Direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, in GUCE (1986) L 181/6.

<sup>295</sup> DELL'ANNO P., *op. cit.*, p. 83.

<sup>296</sup> Corte di Giustizia, causa C-379/92, *Peralta* [1994].

definizione dei caratteri del principio di prevenzione ha comportato, come conseguenza, alcune difficoltà a chiarire la portata di altri principi ambientali del diritto dell'Unione europea.

Ciononostante, la Direttiva IPPC sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento, è in grado di fornirci alcuni elementi che contribuiscono a definire il principio di precauzione. Tale direttiva, infatti, raccomanda l'adozione di interventi alla fonte per contenere l'inquinamento, comprendendo tutti i profili ambientali coinvolti in un approccio integrato di controllo e riduzione dell'inquinamento; le misure preventive adottate devono considerare la migliore tecnica disponibile e tener conto dei rischi legati ai fenomeni di inquinamento; infine, un utilizzo efficiente dell'energia necessaria per le esigenze produttive degli impianti.

Tra gli esempi della legislazione ambientale ispirata ad un approccio preventivo, figurano inoltre l'introduzione della valutazione di impatto ambientale per determinati progetti pubblici e privati<sup>297</sup>, le misure a contrasto dell'inquinamento atmosferico e idrico<sup>298</sup>, la facilitazione dell'accesso alle informazioni in materia ambientale<sup>299</sup>, la limitazione degli incidenti industriali (Direttiva Seveso II)<sup>300</sup> o la conservazione degli *habitat* naturali e semi-naturali e della flora e fauna selvatiche<sup>301</sup>. Un particolare ambito della politica ambientale dell'Unione in cui è stato utilizzato il principio di prevenzione riguarda la gestione dei rifiuti<sup>302</sup>. L'approccio preventivo trova riferimento poi nella legislazione che promuove gli schemi volontari *Eco-label*, *eco-management* ed *Eco-audit*, costituendo delle utili alternative alle tradizionali strategie "comando e controllo" incoraggiate dal Quinto programma d'azione ambientale<sup>303</sup>. Ulteriori esempi di normative europee ispirate al principio di prevenzione figurano la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, la Direttiva 80/68/CEE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose<sup>304</sup> ed il Regolamento (CE) n. 842/2006 sui gas fluorurati ad effetto serra<sup>305</sup>.

---

<sup>297</sup> Direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, in GUCE (1996) L 296/55.

<sup>298</sup> Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri, in GUCE (1975) L 194/26.

<sup>299</sup> Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la Direttiva 90/313/CEE, in GUCE (2003) L 41/26.

<sup>300</sup> Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, in GUCE (1997) L 10/13.

<sup>301</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in GUCE (1992) L 27/23.

<sup>302</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio, del 24 febbraio 1997, sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, in GUCE (1997) C 76/1; Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relative alle discariche di rifiuti, in GUCE (1999) L 182/1; Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso, in GUCE (2000) L 269/34; Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti, in GUCE (2000) L 332/91.

<sup>303</sup> Cfr. DEWOST L., "A Game without Rules? The Ecological Self-Organisation of Firms", in TEUBER G., FARMER L. E MURPHY D. (ed.), *Environmental Law and Ecological Responsibility*, Chichester, 1994.

<sup>304</sup> Direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose, in GUCE (1980) L 20/43.

<sup>305</sup> Regolamento (CE) n. 842/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, su taluni gas fluorurati ad effetto



### 2.3.6 *Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, del danno ambientale*

La politica ambientale europea deve ispirarsi inoltre al principio secondo cui un danno ambientale deve essere corretto prioritariamente alla fonte. Tale principio ha trovato una definizione iniziale nel Primo programma d'azione ambientale del 1973, ed è stato successivamente richiamato in numerose direttive, soprattutto in tema di valutazione di impatto ambientale, di autorizzazione integrata ambientale, di gestione dei rifiuti e di attuazione della migliore tecnologia disponibile. Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente ha trovato finalmente fondamento nei Trattati a seguito dell'Atto unico europeo del 1986. Tale principio va dunque letto in relazione all'azione preventiva, in quanto attraverso tale principio si cerca di evitare che un danno ambientale già prodotto possa amplificarsi<sup>306</sup>.

Nel corso della sua giurisprudenza, la Corte di Giustizia ha avuto modo di fare riferimento al principio di correzione alla fonte. Tale principio è stato applicato frequentemente in materia di rifiuti, accompagnato dal principio di sussidiarietà, ricevendo uno sviluppo al tempo inatteso<sup>307</sup>, a seguito della sentenza della Corte nella causa *Rifiuti valloni*, nel quale fu chiamata a pronunciarsi sul carattere discriminatorio di alcune misure valloni a restrizione dell'importazione di rifiuti dall'estero. Secondo la Corte di Giustizia, il principio comporta che qualsiasi autorità locale – regione, comune o altre autorità locali – debba adottare gli adeguati provvedimenti per assicurare la ricezione, lo smaltimento e la rimozione dei propri rifiuti. Tali rifiuti devono inoltre essere scaricati il più vicino possibile al luogo di produzione, al fine di limitare il loro trasporto in località lontane. La Corte ritenne che, in ragione delle differenze tra i rifiuti prodotti in diverse località e la connessione col luogo di produzione, le restrizioni imposte dalla Vallonia non andassero ritenute discriminatorie, operando poi una sovrapposizione tra la nozione di correzione alla fonte e principio di prossimità<sup>308</sup>. Il principio di correzione alla fonte fu utilizzato dalla Corte di Giustizia anche nella causa *Dusseldorf*<sup>309</sup> per giustificare la restrizione dei Paesi Bassi all'esportazione di rifiuti destinati al riciclaggio.

Successivamente, nella causa *Kobenhavns Kommune*<sup>310</sup>, la Corte ha stabilito che l'accumulazione di rifiuti non pericolosi da costruzioni per uso di recupero, costituisce un ostacolo all'esportazione se volta ad impedire, appunto, l'esportazione ai loro produttori. Inoltre, tale ostacolo non trova giustificazione nelle esigenze di protezione dell'ambiente in ragione dell'applicazione del principio di correzione alla fonte. La Corte intendeva presumere che la restrizione all'esportazione di rifiuti potesse essere giustificata dall'applicazione del principio di correzione alla fonte nella situazione in cui sia proprio l'esportazione di rifiuti a costituire

---

serra, in GUCE (2006) L 161/1.

<sup>306</sup> CORDINI G., FOIS P. E MARCHISIO S., *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2008, p. 65.

<sup>307</sup> JANS H. E VEDDER H.B., *op. cit.*, p. 43.

<sup>308</sup> Corte di Giustizia, causa C-422/92, *Commissione c. Germania (Rifiuti)* [1995].

<sup>309</sup> Corte di Giustizia, causa C-203/96, *Dusseldorf* [1998].

<sup>310</sup> Corte di Giustizia, causa C-209/98, *Kobenhavns Kommune* [2000].

un pericolo per l'ambiente.

Il principio di correzione alla fonte sembrerebbe dunque incoraggiare l'adozione di controlli al momento dell'emissione piuttosto che controlli successivi durante il fenomeno inquinante<sup>311</sup>, specialmente in materia di inquinamento idrico ed atmosferico. Le direttive ambientali che richiedono agli Stati di ridurre le emissioni non dipendono comunque dalla situazione ambientale generale in cui si verificano tali emissioni<sup>312</sup>.

Tale principio trova attuazione attraverso la concessione di autorizzazioni amministrative alle attività di imprese che siano potenzialmente dannose per l'ambiente. In particolare, l'Unione europea e gli Stati membri possono fissare dei limiti di accettabilità delle sostanze inquinanti, dei limiti di esposizioni a tali sostanze da parte di esseri umani e animali, così come di limiti di contaminazione per prodotti di consumo, soprattutto generi alimentari. La fissazione di simili limiti comporta l'individuazione di una soglia giuridica per l'attività inquinante, soglia oltre la quale l'impresa è sanzionata in proporzione sempre maggiore. Esempi di legislazione europea secondaria che contengono dei riferimenti al principio di rettifica alla fonte sono la Direttiva 2006/11/CE sull'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico<sup>313</sup>, la Direttiva RAEE<sup>314</sup> e la Direttiva 85/337/CE sulla valutazione di impatto ambientale per determinati progetti pubblici e privati<sup>315</sup>.

### 2.3.7 Il principio "chi inquina paga"

Il principio "chi inquina paga", pur essendo l'ultimo tra quelli menzionati dall'art. 191 TFUE, è tuttavia il primo ad essersi affermato in ambito europeo<sup>316</sup>. Esso prende ispirazione da quanto elaborato in sede OCSE, ripreso poi a livello globale dalla Dichiarazione di Rio del 1992. È importante infatti ricordare dunque che la prima definizione del principio è stata fornita dalla Raccomandazione del Consiglio OCSE "Guiding principles concerning International economic aspects of environmental policies" del 1972. Tale raccomandazione prevedeva che il soggetto inquinatore fosse obbligato a sostenere i costi delle misure adottate dalle autorità per contrastare i fenomeni inquinanti. La nozione del principio "chi inquina paga" è

---

<sup>311</sup> DAVIES P.G.G., *op. cit.*, p. 51.

<sup>312</sup> Corte di Giustizia, causa C-364/03, *Commissione c. Grecia* [2005].

<sup>313</sup> Direttiva 2006/11/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, in GUCE (2006) L 64/52.

<sup>314</sup> Direttiva 2002/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), in GUCE (2002) L 37/24.

<sup>315</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in (1985) GUCE L 175/40.

<sup>316</sup> Sul principio "chi inquina paga", cfr. MELI M., "Le origini del principio 'chi inquina paga' e il suo accoglimento da parte della Comunità europea", in RGA, 1989; VANDEKERCKHOVE K., "The polluter pays principle in the European Community", in *Yearbook of European Law* (d'ora in avanti YEL), 1993; MELI M., *Il principio europeo "chi inquina paga"*, Milano, 1996; FERRARA R. E VIPIANA P.M. (a cura di), *La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto europeo*, Padova, 2002; BLEEKER A., "Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice", in *EEELR*, 2009.

stata successivamente confermata ed estesa in ambito OSCE a seguito di numerosi atti, tra i quali ricordiamo la Raccomandazione del Consiglio del 1989 sull'applicazione del principio nel caso di inquinamento accidentale<sup>317</sup>, la quale prevede che ai costi di controllo e prevenzione dell'inquinamento si aggiungano i costi per la riparazione dei danni causati all'ambiente.

Come già anticipato, tale principio rappresentò una delle pietre angolari della politica ambientale dell'Unione ben prima di trovare un riconoscimento esplicito nei Trattati. Fece infatti la sua comparsa nel Primo programma di azione ambientale e nella Raccomandazione del Consiglio 75/436/EURATOM<sup>318</sup>, nei termini che i costi delle misure legate all'inquinamento dovessero essere sostenuti dal soggetto responsabile dell'azione inquinante.

Il principio “chi inquina paga” prevede l'obbligo di risarcimento del danno in capo al soggetto che ha provocato ingiustamente un danno a persone o cose. Si prevedeva infatti che le spese per la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dei fattori nocivi dovessero essere sostenuti dall'inquinatore. Tale principio, oltre ad imporre all'inquinatore l'obbligo di risarcire il danno, esclude coloro che inquinano dalla possibilità di ricevere aiuti di Stato<sup>319</sup>, così come orienta sui produttori i costi della prevenzione e delle misure di abbattimento necessarie alla protezione dell'ambiente e della salute<sup>320</sup>.

Il Terzo programma d'azione ambientale ha successivamente fornito un'interpretazione del principio “chi inquina paga” che fa riferimento al criterio economico dell'internalizzazione dei costi ambientali delle imprese<sup>321</sup>. In tale ottica, alle risorse ambientali viene attribuito un valore d'uso legato anche ai costi del disinquinamento e del ripristino delle condizioni naturali. L'intento è di carattere deterrente, in quanto imputare ai soggetti inquinanti i costi dell'inquinamento dovrebbe incoraggiarli a ridurre le proprie attività inquinanti attraverso prodotti e tecnologie “verdi”. Al di là del carattere deterrente, il principio può trovare ulteriore applicazione anche attraverso l'imposizione di *standard* ambientali alle aziende<sup>322</sup>.

Gli scopi del principio “chi inquina paga” sono stati ampliati attraverso il Quinto programma d'azione ambientale, il quale ha sottolineato le opportunità derivanti dall'adozione di strumenti economici quali eco-tasse ed oneri per attività inquinanti. Tali strumenti legati al mercato sono sempre più impiegati a livello nazionale, mentre a livello europeo i tentativi di introdurre tasse ambientali – *carbon tax* e tassazione dei prodotti energetici – sono stati finora vanificati dal requisito della votazione all'unanimità in

---

<sup>317</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 7 luglio 1989, sull'applicazione del principio “chi inquina paga” all'inquinamento accidentale, in GUCE (1989) C-88.

<sup>318</sup> Raccomandazione 75/436/EURATOM del Consiglio, del 3 marzo 1975, concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia ambientale, in GUCE (1975) L 194/1.

<sup>319</sup> Comunicazione della Commissione – Disciplina europea degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, in GUCE (1994) C 72/3.

<sup>320</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-172/82, *Inter-Huiles* [1983]; Corte di Giustizia, causa C-293/97, *Standley* [1999].

<sup>321</sup> DELL'ANNO P., *op. cit.*, p. 103.

<sup>322</sup> JANS H., VEDDER H.B., *op. cit.*, p. 44.

Consiglio<sup>323</sup>. Nonostante l'incapacità dell'Unione europea e degli Stati membri di attuare sufficientemente quanto previsto dal principio, il Sesto programma d'azione ambientale ne ha comunque ribadito l'importanza. Ci sono stati infatti negli scorsi anni precisi segnali che testimoniano la maggiore attenzione del legislatore europeo, come nel caso della responsabilità condivisa tra gli operatori economici rispetto alla prevenzione, al recupero e allo smaltimento dei rifiuti<sup>324</sup>. Il Programma suggerisce inoltre l'adozione di una politica produttiva integrata (IPP) che minimizzi l'impatto dei prodotti lungo l'intero ciclo di vita, istituendo una tassazione differenziata in favore dei prodotti attenti all'ambiente, come nel caso degli *Eco-label*<sup>325</sup>.

A livello del diritto derivato, sulla base del principio "chi inquina paga", furono adottati provvedimenti come la Direttiva 75/442/CEE sui rifiuti<sup>326</sup>, della Direttiva 75/439/CEE sugli oli usati<sup>327</sup>, della Direttiva 78/319/CEE sui rifiuti tossici e pericolosi<sup>328</sup>, della Direttiva 1999/31/CE sulle discariche dei rifiuti, della Direttiva 2000/53/CE sui veicoli fuori uso, della Direttiva quadro 2000/60/CE sulle acque, della Direttiva 2000/59/CE sulle infrastrutture marittime per rifiuti da navi<sup>329</sup>, e la Direttiva 2006/38/CE sulla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture<sup>330</sup>. Tali direttive prevedevano infatti che il costo dello smaltimento dei rifiuti dovesse gravare sul detentore dei rifiuti, sui precedenti detentori o sul produttore del prodotto a causa di rifiuti.

Il principio "chi inquina paga" trova infine una necessaria attuazione in un sistema di responsabilità ambientale che miri ad imputare i costi al soggetto effettivamente responsabile del danno ambientale causato, tema che verrà affrontato più compiutamente nel successivo paragrafo.

---

<sup>323</sup> DAVIES P.G.G., *op. cit.*, p. 53.

<sup>324</sup> Risoluzione del Consiglio, del 24 febbraio 1997, sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, in GUCE (1997) C 76/1.

<sup>325</sup> Commissione europea, Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti (IPP), COM(2001) 68 def.

<sup>326</sup> Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, sui rifiuti, in GUCE (1975) L 194/39, come emendata dalla Direttiva 91/156/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991, in GUCE (1991) L 78/32.

<sup>327</sup> Direttiva 75/439/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente l'eliminazione degli oli usati, in GUCE (1975) L 194/23, come modificata dalla Direttiva 87/101/CEE del Consiglio, del 22 dicembre 1986, in GUCE (1987) L 42/43.

<sup>328</sup> Direttiva 78/319/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, in GUCE (1978) L 84/43. Cfr. anche la Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, sui rifiuti pericolosi, in GUCE (1991) L 377/20.

<sup>329</sup> Direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2000, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico, in GUCE (2000) L 332/81.

<sup>330</sup> Direttiva 2006/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, che modifica la direttiva 1999/62/CE relative alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture, in GUCE (2006) L 157/8.

## 2.4 La responsabilità ambientale e il sistema sanzionatorio

L'obiettivo di raggiungere un alto livello di protezione ambientale da parte dell'Unione europea dipende in larga misura dal modo in cui gli Stati membri danno esecuzione alla legislazione europea. L'attuazione – così come la formulazione – della politica ambientale deve fondarsi su una raccolta di informazioni affidabili e sulla loro valutazione continua. Tale necessità è garantita dalle attività di sorveglianza e monitoraggio delle attività pericolose per l'ambiente da parte delle diverse agenzie coinvolte nel sistema europeo, attraverso un'attività comparativa con i parametri stabiliti dalla legislazione ambientale dell'Unione. L'organismo incaricato del monitoraggio ha inoltre la facoltà di intervenire direttamente, laddove necessario a garantire l'efficacia dell'azione europea. A livello nazionale, alcuni Stati hanno centralizzato il loro sistema di sorveglianza in un'unica agenzia governativa. Altri invece fanno affidamento ad una vasta rete di organismi periferici, coordinati da un'agenzia centrale<sup>331</sup>. Tale rete di monitoraggio può inoltre coinvolgere sia agenzie governative che centri di ricerca e laboratori privati. In tale contesto, certi Stati hanno costituito sistemi di controllo e monitoraggio di responsabilità delle singole imprese, chiamate a mantenere una comunicazione continua e coordinata con gli organismi europei competenti.

Tuttavia, se a fronte di un simile sistema di controllo e informazione – e nonostante tutte le misure preventive adottate in sede europea e nazionale – dovessero comunque verificarsi dei danni rilevanti per la qualità dell'ambiente – per condotta intenzionale, negligente o per incidente – la legislazione europea deve essere nelle condizioni di determinare le azioni attuative e correttive più appropriate, al fine di scoraggiare comportamenti illeciti. Ciò si realizza compiutamente attraverso la previsione di un sistema sanzionatorio che indichi sanzioni amministrative, civili e penali. Ad ogni modo, occorre ricordare che la Corte di Giustizia ha sviluppato tre requisiti da rispettare in relazione alle sanzioni, le quali devono essere dissuasive, efficaci e proporzionate alla gravità dell'illecito<sup>332</sup>.

Nella maggioranza degli Stati membri, un soggetto che abbia subito un danno può avviare un procedimento civile contro i soggetti responsabili del danno, sulla base della nozione di illecito civile. In tale sede, l'illecito di inquinamento costituisce l'azione avviata più frequentemente, specialmente nei sistemi di *common law*. Tale azione è dovuta ad un utilizzo irragionevole, illegittimo e illegale da parte di una persona della propria proprietà, oppure ad una condotta impropria, indecente e illegale, di un soggetto, tale da compromettere il diritto di altri individui o della stessa collettività o produrre un significativo disagio o fastidio. Il concetto di responsabilità implica generalmente che è stata commessa una violazione che ha comportato un danno a persone o proprietà. La violazione di un obbligo di protezione ambientale, anche nell'impossibilità di valutare l'entità del danno, può dunque condurre ad una sanzione, ad una misura correttiva o ad una semplice multa.

---

<sup>331</sup> KISS A., SHELTON D., *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1997, p. 135.

<sup>332</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-68/88, *Commissione c. Grecia* [1989]; Corte di Giustizia, causa C-326/88, *Hansen* [1990].

Nella maggior parte dei casi, il soggetto che sia stato riconosciuto responsabile del danno all'ambiente può essere sottoposto alle sanzioni amministrative, civili o penali stabilite dallo Stato membro in cui si è verificato il danno. Laddove il trasgressore sia stato riconosciuto responsabile del danno ambientale, si rende necessaria una prova ovvero un nesso causale tra l'atto della persona o dell'impresa e il danno verificatosi.

Un importante meccanismo volto a contrastare gli eventuali illeciti ambientali è stato dunque approvato nel 2004 dall'Unione europea, nella forma di un sistema di responsabilità ambientale. La Direttiva 2004/35/CE<sup>333</sup>, la quale si richiama direttamente al principio "chi inquina paga" nell'ottica di assicurare l'alto livello di protezione cui si ispira la legislazione ambientale europea, non rappresenta però che l'ultimo tassello di un dibattito durato quasi tre decenni. Tale riferimento si realizza nella previsione che i soggetti responsabili del danno all'ambiente, o che comunque rappresentano un pericolo per esso, laddove possibile sono chiamati a sostenere le spese di riparazione.

La Direttiva 2004/35/CE – così come modificata dalla Direttiva 2006/11/CE<sup>334</sup> – estende dunque la tradizionale responsabilità legata alle offese alla persona e alla proprietà<sup>335</sup>. La direttiva differisce infatti in molti aspetti dalla legislazione sulla responsabilità ambientale attuata dagli Stati membri, in quanto tende a coprire danni all'ambiente non direttamente connessi ad un pericolo alla proprietà. Sebbene la direttiva non si applichi all'inquinamento diffuso, ciò non comporta necessariamente che siano escluse dal suo oggetto situazioni di cause multiple o incerte (art. 9). Ciò può rivelarsi estremamente difficile in presenza di fonti multiple, effetti cumulativi o inquinamento diffuso, specialmente nei contesti in cui l'azione pericolosa sia di natura indiretta. È essenziale dunque determinare anche il grado di prossimità richiesto tra la causa e il danno.

Nella nozione di danno ambientale prevista dalla Direttiva 2004/35/CE sono ricompresi i danni alle specie e agli *habitat* naturali protetti, alle acque e al terreno. La direttiva chiarisce che i costi di prevenzione e riparazione del danno spettano all'operatore, nonché alle persone fisiche e giuridiche chiamate ad agire in caso di danno o imminente minaccia di danno. Nel caso questi siano già stati sostenuti dalle autorità pubbliche, tali spese andranno poi imputate ai soggetti responsabili ai soggetti responsabili rimettere tali

---

<sup>333</sup> Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale, in GUCE (2004) L 143/56.

<sup>334</sup> Direttiva 2006/11/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, in GUCE (2006) L 64/52.

<sup>335</sup> Per un approfondimento della Direttiva sulla responsabilità ambientale, cfr. ARCURI A., "Controlling Environmental Risk in Europe: the complementary role of an EC environmental liability regime", in *Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid*, 2001; POZZO B., "La proposta di nuova direttiva sulla prevenzione e risarcimento del danno ambientale", in *Danno e responsabilità*, 2001; BERGKAMP L., "The Proposed Environmental Liability Directive", in *EELR*, 2002; HATTAN E., "The Environmental Liability Directive", in *Environmental Liability*, 2002; CLARKE C., "The Proposed EC Liability Directive: Half-Way Through Co-Decision", in *RECIEL*, 2003; FAURE M., "Deterrence, Insurability, and Compensation in Environmental Liability", in *Tort and Insurance Law*, 2003; FOGLEMAN V., "The Environmental Liability Directive", in *Environmental Liability*, 2004; WENNERAS P., "Permit Defences in Environmental Liability Regimes – Subsidizing Environmental Damages in the EC", ETTY T.F.M. E SOMSEN H. (ed.), *The Yearbook of European Environmental Law*, Oxford, 2005; WINTER G., JANS J.H., MACRORY R. E KRAMER L., "Weighing up the EC Environmental Liability Directive", in *JEL*, 2008; FEES E., MUEHLHEUSSER G. E WOHLSCHLEGEL A., "Environmental Liability under Uncertain Causation", in *European Journal of Law and Economics* (d'ora in avanti *EJLE*), 2009; DE SMEDT K., "Is Harmonisation Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive", in *EEELR*, 2009.

costi. Tale normativa sul danno ambientale andrebbe poi letta alla luce della giurisprudenza *Francoovich*<sup>336</sup> del 1991, la quale prevede che in mancanza di attuazione di una direttiva insorga un obbligo di risarcimento dei danni ai singoli da parte dello Stato membro che non abbia provveduto all'attuazione.

La direttiva stabilisce tre livelli di prova: (i) la prova al di là di ogni ragionevole dubbio, comporta che l'impresa sia considerata responsabile solo se è molto probabile che abbia causato l'incidente; (ii) la preponderanza degli elementi di prova, si ha responsabilità se è più probabile che no che l'impresa abbia causato l'incidente; (iii) l'inversione dell'onere della prova, l'impresa è sempre responsabile, a meno che non sia in grado di dimostrare di non aver causato l'incidente. L'intento perseguito dalla Commissione europea attraverso tale direttiva non è solo di carattere reintegrativo del danno causato al bene naturale, ma inoltre di carattere deterrente, andando dunque incontro a quanto richiesto dalla Corte di Giustizia rispetto agli elementi di proporzionalità, deterrenza e efficacia delle sanzioni.

Quanto alle sanzioni di carattere amministrativo, i principali organi di regolamentazione ambientale degli Stati membri possiedono le competenze tecniche per investigare ed adottare azioni e procedimenti amministrativi contro presunte violazioni del diritto ambientale. L'applicazione delle sanzioni amministrative comporta una semplificazione della procedura amministrativa, in modo da velocizzare il procedimento e rendere più efficaci tali misure. Rispetto al diritto civile, diverse giurisdizioni accettano l'applicazione del danno punitivo in cause civili, con l'effetto di estromettere dal mercato le imprese che abbiano commesso illeciti ambientali. L'effettiva applicazione delle sanzioni amministrative e civili sembrerebbe sufficiente ad assicurare il rispetto delle norme ambientali senza il bisogno di ricorrere alle sanzioni penali. Le diverse sanzioni applicabili da tali organismi – revoca delle licenze, pagamento di ingenti multe, chiusura di installazioni – sono evidentemente efficaci in termini di deterrenza quanto le sanzioni penali. Alcune di queste misure hanno carattere repressivo, e spesso sono definite come quasi-penali, le cosiddette *Ordnungswidrigkeiten* dei sistemi giuridici tedesco e austriaco. Questo rappresenta un argomento a sostegno delle posizioni di quegli Stati membri che applicano un approccio più flessibile nell'attuazione del diritto ambientale, come nel caso dei Paesi Bassi<sup>337</sup>. L'impiego di sanzioni amministrative rispetta evidentemente il criterio stabilito dalla Corte di Giustizia riguardo all'efficacia, alla proporzionalità e alla deterrenza delle sanzioni in caso di illeciti ambientali.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che tali sanzioni possano considerarsi di effetto equivalente a quelle di natura penale, necessitando in tal modo le garanzie procedurali di cui all'art. 6 CEDU<sup>338</sup>, a seconda della gravità dell'illecito e della natura e severità della sanzione applicabile. Questa posizione è dovuta anche alla depenalizzazione di alcuni seri reati ambientali, accompagnata dall'applicazione di pesanti sanzioni amministrative da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa. È chiaro infatti che la Corte

---

<sup>336</sup> Corte di Giustizia, cause riunite C-6/90 e C-9/90 *Francoovich* [1991].

<sup>337</sup> *Study of Measures other than Criminal Ones in Cases where Environmental Community Law has not been respected in the EU Member States*, Summary Report, Settembre 2004.

<sup>338</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, causa A/22201/b, *Engel et al c. Paesi Bassi* [1976]; Corte europea dei diritti dell'uomo, causa A/73562/b, *Öztürk c. Germania* [1984].

europea intende bilanciare l'effettiva applicazione delle sanzioni amministrative con la necessità di osservare il giusto processo, il principio di legalità e le altre garanzie procedurali per il presunto colpevole.

I procedimenti amministrativi includono sanzioni quali l'ingiunzione e la multa, oppure il rifiuto, la sospensione, la revoca e la modifica delle concessioni. Tali procedimenti possono essere di norma avviati dalle autorità, per individui o imprese, e da associazioni. L'autorità amministrativa si trova dunque ad esercitare un vasto potere discrezionale nel valutare la condotta illecita di un soggetto, arrivando a ridiscutere l'eventuale permesso concesso dallo Stato a tale soggetto in relazione ad una determinata attività. Nel valutare tali questioni, le autorità amministrative sono investite di ampi poteri di accesso, ispezione e verifica, nonché del potere di ingiunzione o altre misure cautelari in presenza di pericoli chiari ed immediati. Nel campo dell'inquinamento atmosferico e idrico, l'autorità pubblica può rivedere le condizioni della licenza ad intervalli stabiliti, nonché di revocare tale licenza in determinate circostanze. Le multe possono essere imposte agli individui così come alle imprese, e possono essere incrementate notevolmente a seguito di ripetuta cattiva condotta. Tuttavia, spesso le multe sono state criticate per essere sanzioni poco efficaci, permettendo in molti casi ai soggetti inquinanti di "comprare" il diritto ad inquinare<sup>339</sup>. Si può concludere che rispetto al valore aggiunto relativo alla stigmatizzazione sociale del comportamento illecito – riscontrabile nel caso delle sanzioni penali – non c'è dubbio che comunque una multa, soprattutto se di notevole entità, possa rappresentare per una società che abbia compiuto un reato ambientale non solo una misura deterrente, ma anche – e forse ancor più – un serio danno dal punto di vista economico<sup>340</sup>.

La funzione del diritto penale è appunto di proteggere i valori fondamentali di una società, istituendo ed attuando sanzioni che includono pene detentive. Generalmente il diritto penale si fonda su una relazione diretta ed individuale tra l'autore e la vittima. La protezione ambientale può invece coinvolgere autori e vittime difficilmente individuabili in contesti di fonti di inquinamento multiple. Bisogna dunque stabilire il requisito essenziale del pericolo o danni agli interessi pubblici tradizionalmente protetti dal diritto penale, quali la vita, la salute e la proprietà. Le sanzioni possono variare da semplici multe per reati minimi a pene detentive per i reati più gravi. Possono essere inoltre previste delle pene che abbiano ripercussioni anche sulla carriera professionale o risarcimenti compensativi.

L'uso di sanzioni penali per la protezione dell'ambiente rappresenta dunque una questione di particolare importanza per il sistema UE<sup>341</sup>. La Commissione ha infatti asserito che l'utilizzo di sanzioni penali da

---

<sup>339</sup> KISS A. E SHELTON D., *op. cit.*, p. 147.

<sup>340</sup> LEE M., *EU Environmental Law* cit., p. 53.

<sup>341</sup> Sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale dell'Unione europea, cfr. VERCHER NOGUERA A., "Some Reflections on the Use of Criminal Law for the Protection of the Environment", in *EELR*, 2002; FAURE M., "European Environmental Criminal Law: Do we Really Need It?", in *EELR*, 2004; CASTILLO GARCIA J.F., "The Power of the European Community to Impose Criminal Penalties", in *EIPAScope*, 2005; SIMON D., "Compétence en matière pénale", in *Europe*, 2005; COMTE F., "Environmental Crime and the Police in Europe: a Panorama and Possible Paths for Future Action", in *EELR*, 2006; HAGUENAU-MOIZARD C., "Vers une harmonisation communautaire du droit pénal?", in *RTDE*, 2006; LABAYLE H., "L'ouverture de la jarre de Pandore: réflexions sur la compétence de la Communauté en matière pénale", in *Cahiers de droit européen* (d'ora in avanti *CDE*), 2006; HERLIN-KARNELL E., "Recent Developments in the Area of European Criminal Law", in *MJECL*, 2007; PEERS S., "The European Community's Criminal Law Competence: the plot thickens", in *ELR*, 2008.



parte degli Stati membri possa migliorare l'attuazione del diritto ambientale europeo<sup>342</sup>. L'intento deterrente derivante dal rafforzamento delle sanzioni penali è attribuibile – come appena ricordato – ad una stigmatizzazione sociale imputata ai trasgressori, i quali sarebbero sottoposti ad un procedimento penale che può concludersi anche con una pena detentiva. Tale azione deterrente ha spinto infatti la Commissione ad insistere sull'efficacia delle sanzioni penali contro i responsabili di danni all'ambiente negli Stati membri dell'Unione europea.

Alcuni commentatori suggeriscono però che il diritto penale non rappresenti il meccanismo più efficace per controllare gli illeciti ambientali<sup>343</sup>, mentre altri accusano il diritto penale di essere intrinsecamente opposto al diritto ambientale<sup>344</sup>. Le posizioni contrarie all'utilizzo del diritto penale non comportano comunque che vi sia una mancanza di fondamenti teorici a sostegno di tale ipotesi<sup>345</sup>. Tra gli argomenti dei detrattori dell'impiego del diritto penale in materia ambientale, figura l'opinione che la responsabilità civile e le sanzioni amministrative forniscano un effetto deterrente simile alle sanzioni penali, comportando costi inferiori per la società. Si deve infatti notare che i costi dei procedimenti penali, delle attività investigative e dell'elevato onere probatorio nelle cause penali possono portare a pensare che il diritto penale non rappresenti il mezzo più efficace per contrastare i reati ambientali. Sembra tuttavia evidente che le sanzioni penali siano necessarie in campo ambientale, non in quanto più efficaci e dissuasive delle sanzioni amministrative o civili<sup>346</sup>, ma perché nel caso di gravi danni all'ambiente, è precisa responsabilità dello Stato imporre sanzioni. È essenziale dunque che le sanzioni – penali, amministrative e civili – siano applicate nel campo della protezione ambientale, e che solamente le violazioni più gravi siano sanzionate penalmente. Il diritto penale assumerebbe dunque il carattere di rimedio estremo in ambito ambientale.

L'adozione di sanzioni penali a livello europeo nel caso di violazioni del diritto ambientale ha scontato in passato uno scontro inter-istituzionale, in particolare tra Commissione e Consiglio<sup>347</sup>. Queste istituzioni condividono la visione che l'armonizzazione del diritto penale ambientale possa condurre ad una cooperazione più stretta tra gli Stati membri nel campo della lotta ai reati contro l'ambiente, soprattutto in una

---

<sup>342</sup> Commission Staff Working Paper, *Establishing of an Acquis on Criminal Sanctions against Environmental Offences*, SEC(2001) 227.

<sup>343</sup> Cfr. PUGH P., "Administrative Criminal Law Systems in Europe: an Asset for the Environment?", in *Environmental Crimes in Europe: Rules of Sanctions*, Groningen, 2004.

<sup>344</sup> Lazarus R., "Meeting the Demands of Integration in the Evolution of Environmental Law: Reforming Environmental Criminal Law", in *Georgetown Law Journal*, 1993, pp. 2424 e ss.

<sup>345</sup> PEREIRA R., "Environmental Criminal Law in the First Pillar: A Positive Development for Environmental Protection in the European Union?", in *EELR*, 2007, p. 258.

<sup>346</sup> *Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union*, IMPEL Network, del luglio 2000. Cfr. anche *Study on Criminal Penalties in a Few Candidate Countries' Environmental Law* dell'ottobre 2003.

<sup>347</sup> Sullo scontro istituzionale in materia penale, cfr. PEERS S., "Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got it Wrong?", in *CMLR*, 2004; WASMEIER M., "The Battle of the Pillars: Does the European Community has the Power to Approximate National Criminal Laws?", in *ELR*, 2004; ARPS S., "Case C-176/03, Commission v. Council: Pillars Askew: Criminal Law EC-Style", in *Columbia Journal of European Law*, 2006; WHITE S., "Harmonisation of Criminal Law under the First Pillar", in *ELR*, 2006; HERLIN-KARNELL E., "Commission v. Council: Some Reflections on Criminal Law in the First Pillar", in *European Public Law* (d'ora in avanti *EPL*), 2007; DAWES A. E LYNSKEY O., "The Ever-Longer Arm of EC Law: the Extension of Community Competence into the Field of Criminal Law", in *CMLR*, 2008.

logica deterrente degli effetti transfrontalieri, come peraltro riconosciuto dalla Commissione<sup>348</sup>. Nella valutazione d'impatto<sup>349</sup> della proposta di direttiva del febbraio 2007, la Commissione ha inoltre dimostrato la disparità nella scelta delle sanzioni da parte degli Stati membri<sup>350</sup> in relazione al Regolamento (CE) n. 338/97 sulla protezione delle specie di fauna e flora<sup>351</sup> e al Regolamento (CE) n. 1013/2006 sul trasporto dei rifiuti<sup>352</sup>.

Nonostante tale identità di vedute, permane un disaccordo rispetto alle basi giuridiche dell'armonizzazione. Mentre la Commissione e il Parlamento sostenevano che l'armonizzazione del diritto penale ambientale dovesse rientrare nel primo pilastro del diritto dell'Unione europea, ed in particolare nell'ambito di azione dell'art. 192 TFUE, il Consiglio – sostenuto da parte della dottrina<sup>353</sup> – riteneva invece che le basi giuridiche dovessero risiedere nel terzo pilastro UE, relativo alla cooperazione giudiziaria e di polizia. Tale differenziazione della competenza europea è stata comunque superata dal Trattato di Lisbona, il quale ha comunitarizzato anche le materie comprese nel secondo e terzo pilastro. Venendo meno la struttura a pilastri delle competenze dell'Unione, l'approssimazione del diritto penale – a livello sostanziale e procedurale – avverrà a livello europeo.

Ad ogni modo, l'adozione di uno strumento armonizzativo del diritto penale ambientale secondo il primo pilastro avrebbe comportato importanti vantaggi, garantendo la partecipazione del Parlamento attraverso la procedura legislativa ordinaria<sup>354</sup>, l'esercizio dei poteri di attuazione e controllo della Commissione e della Corte di Giustizia, ma anche la possibilità del ricorso individuale contro gli Stati che non avessero attuato correttamente la legislazione europea<sup>355</sup>. Simili effetti non sarebbero invece stati riconosciuti nell'ambito del terzo pilastro, sebbene a seguito della causa *Pupino*<sup>356</sup> si sarebbero comunque riscontrati effetti indiretti per i giudici di interpretare la legislazione nazionale in accordo al diritto europeo<sup>357</sup>.

---

<sup>348</sup> Explanatory Memorandum, *Proposal for a Directive on the Protection of the Environment through Criminal Law*, 2007/0022 (COD).

<sup>349</sup> Commission Staff Working Document, *Accompanying document to the proposal for a Directive on the Protection of the Environment through Criminal Law: Impact Assessment*, SEC(2007) 161.

<sup>350</sup> Nel caso delle specie protette, quanto alle multe amministrative si va da un minimo di 1.293 € della Polonia, ad un massimo di 450.000 € dei Paesi Bassi; mentre rispetto alla pena detentiva, si va da un minimo di 6 mesi del Lussemburgo, ad un massimo di 8 anni di Lituania, Repubblica Ceca e Slovacchia.

<sup>351</sup> Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, in GUCE L 61/1.

<sup>352</sup> Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, in GUCE (2006) L 190/1.

<sup>353</sup> Sul punto, cfr. ALBRECHT H.J., "The Extent of the Environmental Crime. A European Perspective", in COMTE F. E KRAMER L. (ed.), *Environmental Crime in Europe: Rules of Sanctions*, Groningen, 2004; KRAMER L., "Environment, Crime and EC Law. Case Law Analysis", in JEL, 2006.

<sup>354</sup> Cfr. BURNS C., "The European Parliament: The European Union's Environmental Champion?", in JORDAN A. (ed.), *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*, London, 2005.

<sup>355</sup> Corte di Giustizia, causa C-26/62, *Van Gend en Loos* [1963]; Corte di Giustizia, causa C-168/95, *Luciano Araró* [1996].

<sup>356</sup> Corte di Giustizia, causa C-105/03, *Pupino* [2005].

<sup>357</sup> Cfr. PEERS S., "Salvation outside the Church: Judicial protection in the third Pillar after the *Pupino* and *Segi* judgments", in CMLR, 2007.

Oggi sono dunque gli artt. 82-86 TFUE a regolare la competenza dell'Unione in materia penale, in sostituzione dell'ex art. 31 TUE<sup>358</sup>. In particolare, gli artt. 82-83 TFUE regolano il procedimento penale e il diritto penale sostanziale, mentre gli articoli seguenti riguardano i programmi di prevenzione, Eurojust e il PM europeo. Il Trattato applica poi la votazione a maggioranza qualificata in Consiglio, accompagnata dalla procedura legislativa ordinaria che coinvolge il Parlamento, limitatamente alla materia penale coperta dai Trattati. Tuttavia, le disposizioni relative al PM europeo sono adottate attraverso la procedura legislativa speciale, ovvero con votazione unanime del Consiglio e semplice parere del Parlamento.

Fondamentali a dirimere le controversie tra la Commissione e il Consiglio rispetto alla scelta della base giuridica più appropriata a stabilire la competenza europea in materia penale, sono state le sentenze della Corte di Giustizia<sup>359</sup> relative alle cause *Reati ambientali*<sup>360</sup> e *Inquinamento prodotto da navi*<sup>361</sup>. Nella prima occasione la Corte si pronunciò sul ricorso della Commissione contro la base giuridica indicata dalla Decisione quadro del Consiglio sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale del gennaio 2003<sup>362</sup>. Il giudice europeo ha concluso che la base giuridica più appropriata per tali misure di armonizzazione risiede nell'art. 192 TFUE, in quanto l'iniziativa del Consiglio mirava principalmente all'obiettivo di proteggere l'ambiente. La Corte di Giustizia ha stabilito così che anche l'Unione europea abbia competenza in materia penale e che, in particolare, le istituzioni possano richiedere agli Stati membri di introdurre sanzioni penali per rispettare la legislazione ambientale europea. Ciò in linea con la giurisprudenza della Corte relativa all'obbligo per gli Stati membri di introdurre sanzioni dissuasive, efficaci e proporzionate<sup>363</sup>.

La seconda occasione in cui la Corte di Giustizia ha avuto modo di sottolineare il proprio orientamento è

---

<sup>358</sup> Sulle modifiche del Trattato di Lisbona in materia penale, cfr. PEERS S., "EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon", in *ELR*, 2008; Id., "Finally 'Fit for Purpose'? The Treaty of Lisbon and the end of the Third Pillar legal order", in *YEL*, 2008.

<sup>359</sup> Sulla giurisprudenza europea in materia di diritto penale, cfr. SOMSEN H., "Discretion in European Community Environmental Law: An Analysis of ECJ Case Law", in *CMLR*, 2003; TORRETTA P., "Quando le politiche comunitarie 'attraggono' competenze penali: la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale in una recente decisione della Corte europea di Giustizia (Sentenza 13 settembre 2005, causa C 176/03)", in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2005; CHALTIEL F., "Arrêt CJCE Commission c. Conseil, du 13 septembre 2005 – Une nouvelle avancée de l'idée de souveraineté européenne: la souveraineté pénale en devenir", in *RMCEU*, 2006; PHILIP C., "Donner un nouvel élan à l'Europe de la Justice. Les conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice du 13 septembre 2005 sur les compétences pénales de la Communauté Européenne", in *Collection Les Documents d'information de l'Assemblée Nationale*, 2006; SPINELLIS D., "Court of Justice of the European Communities, Judgment of 13 September 2005 (Case C-176/03, Commission v. Council) Annuling the Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the Protection of the Environment through Criminal Law", in *EUCONST*, 2006; BERGSTROM M., "Spillover or activist leapfrogging? Criminal Competence and the Sensitiveness of the European Court of Justice", in *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2007; BIONDI A. E. HARMER K., "2005 in Luxembourg: Recent Development in the Case Law of the Community Courts", in *EPL*, 2007; HEDEMANN-ROBINSON M., "The EU and Environmental Crime: The Impact of the ECJs Judgments on Framework Decision 2005/667 on Ship-Source Pollution", in *JEL*, 2008; NEAGU N., "Entrapment between Two Pillars: The European Court of Justice Rulings in Criminal Law", in *ELJ*, 2009.

<sup>360</sup> Corte di Giustizia, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio (Reati ambientali)* [2005].

<sup>361</sup> Corte di Giustizia, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio (Inquinamento prodotto da navi)* [2007].

<sup>362</sup> Decisione quadro 2003/80/GAI del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, in *GUCE* (2003) L 029/55.

<sup>363</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-68/88, *Commissione c. Grecia* [1989]; Corte di Giustizia, causa C-326/88, *Hansen* [1990].

rappresentata dalla causa Inquinamento prodotto da navi. Il giudice europeo ha infatti annullato la Decisione quadro del Consiglio 2005/667/GAI in tema di inquinamento marino prodotto da imbarcazioni, riaffermando la competenza dell'Unione europea in materia penale laddove le sanzioni rispettino i requisiti dell'efficacia, della proporzionalità e della dissuasione, nonché siano essenziali alla protezione dell'ambiente. La scelta del tipo e del livello sanzionatorio è comunque lasciato alla competenza dei diversi Stati membri.

Come conseguenza di tali pronunce, la Commissione europea ha adottato una nuova proposta di direttiva nel febbraio 2007 – nell'ambito del primo pilastro – sfociata nell'approvazione da parte di Consiglio e Parlamento della Direttiva 2008/99/CE<sup>364</sup>. La base giuridica di tale disciplina è individuata nel combinato disposto tra l'art. 191(2) e 192 TFUE e si richiama direttamente ai principi dell'elevato livello di tutela, di precauzione, di prevenzione e "chi inquina paga". È proprio quest'ultimo principio che richiama un intervento repressivo nei confronti dei soggetti responsabili di illeciti contro l'ambiente. Nel preambolo, la direttiva indica come necessario l'intervento dell'Unione in materia anche sulla base del principio di sussidiarietà, essendo le sanzioni nazionali insufficienti a garantire il pieno rispetto della disciplina europea in materia ambientale.

La Direttiva 2008/99/CE, rispetto alle proposte precedenti, stabilisce specifiche sanzioni penali applicabili dagli Stati membri a seguito di violazioni del diritto ambientale europeo, in ragione dello scopo di assicurare l'effettiva applicazione del diritto ambientale europeo, poiché le sanzioni già in vigore negli Stati membri si sono rivelate insufficienti a garantirne il pieno rispetto<sup>365</sup>. Come dimostrato da Comte nel 2001, i procedimenti per violazione del diritto ambientale europeo superavano l'incredibile quota del 30% del totale delle cause per violazione del diritto dell'Unione affrontati dalla Commissione europea ogni anno<sup>366</sup>. Sebbene i reati ambientali siano difficili da individuare, soprattutto in relazione ai trasgressori, si stima comunque molto alta la dimensione dei reati contro l'ambiente. La direttiva prevede dunque non un generico obbligo per gli Stati membri ad introdurre sanzioni penali, ma bensì un'espressa indicazione ad introdurre la pena della reclusione nel caso di gravi violazioni specificate dalla direttiva. Ciò dimostra però un'interpretazione troppo estensiva della decisione della Corte di Giustizia nella causa *Reati ambientali* operata da parte della Commissione<sup>367</sup>. La direttiva, in ragione dell'obiettivo comune a livello europeo di tutelare l'ambiente, si spinge fino ad obbligare gli Stati membri ad introdurre sanzioni di carattere penale, senza tuttavia specificarne il tipo e il livello. La direttiva si ferma ad un livello di sanzioni penali minime, consentendo comunque agli Stati membri di introdurre misure più severe. La Direttiva 2008/99/CE comporta che nell'individuazione delle condotte da reprimere, gli Stati membri perdono ogni discrezionalità, in quanto è la stessa direttiva a stabilire le fattispecie cui si riferiscono le diverse sanzioni

---

<sup>364</sup> Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, in GUCE (2008) L 328/28.

<sup>365</sup> Explanatory Memorandum, *Proposal for a Directive on the Protection of the Environment through Criminal Law*, 2007/0022 (COD).

<sup>366</sup> Cfr. , COMTE F., "Protection of the Environment through Criminal Law: Destiny of the Various European Union's Initiatives", in ONIDA M., *Europe and the Environment*, Groningen, 2004.

<sup>367</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle implicazioni della sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005 (causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*), COM(2005) 583 def.

penali. Quanto al tipo e livello della pena, è consentito tuttora, un margine discrezionali nazionale, sebbene nella cornice del rispetto del criterio di efficacia, dissuasione e proporzionalità delle misure.

Tali recenti sviluppi dimostrano dunque che per la prima volta un'istituzione internazionale abbia la competenza per imporre degli obblighi agli Stati membri di introdurre sanzioni penali per proteggere l'ambiente. Nel 1998, tuttavia, il Consiglio d'Europa aveva adottato una Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale<sup>368</sup>. Sebbene tale Convenzione non sia ancora entrata in vigore, essa contiene comunque una serie di disposizioni interessanti ed equilibrate che definiscono tre diverse modalità di reagire ad un reato ambientale, in ragione della gravità della violazione, nonché del valore ecologico e di salute umana messi a rischio<sup>369</sup>. Nonostante la mancata entrata in vigore della Convenzione, non c'è dubbio che essa abbia influenzato diversi atti adottati a livello europeo<sup>370</sup>. Ad ogni modo, secondo quanto previsto dal principio di sussidiarietà<sup>371</sup>, all'Unione compete stabilire gli *standard*, mentre agli Stati è lasciata la scelta delle modalità di realizzazione di tali norme. Questo in ragione della considerazione non secondaria che gli Stati considerano tuttora il diritto penale come un elemento essenziale della propria sovranità, dunque tendono a resistere al trasferimento dei poteri a legiferare in tale area a delle istituzioni internazionali.

Un ultimo ambito in cui gli Stati membri hanno approcci divergenti è rappresentato dalla responsabilità penale delle società, distinta e complementare alla responsabilità dei loro dirigenti e dipendenti. Considerato il fatto che le società costituiscono i maggiori responsabili dell'inquinamento e dunque dei più rilevanti danni all'ambiente<sup>372</sup>, appare evidente che la questione della responsabilità penale delle società sia essenziale. Da questo punto di vista, la Direttiva 2008/99/CE non prevede per gli Stati membri l'obbligo di introdurre sanzioni penali contro le società. In tal modo, la Commissione intendeva consentire agli Stati membri di mantenere i propri approcci restrittivi anziché adottare cambiamenti essenziali ai rispettivi sistemi giuridici<sup>373</sup>. Tuttavia, se la Commissione europea intende armonizzare il diritto penale ambientale degli Stati membri, allora tali approcci distinti in relazione alla responsabilità delle aziende necessitano di essere armonizzati a livello europeo<sup>374</sup>.

---

<sup>368</sup> La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, adottata a Strasburgo il 4 ottobre 1998, entrerà in vigore dopo la ratifica da parte di tre Stati membri. Ad oggi è stata ratificata solo dall'Estonia. La Decisione quadro del Consiglio, annullata dalla Corte di Giustizia, riprendeva in larga parte quanto stabilito dalla Convenzione del 1998.

<sup>369</sup> Sulla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1998, cfr. SELIN C., "Your Money or Your Life: a Look at the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law", in *RECIEL* 2001.

<sup>370</sup> FAURE M., "The Continuing Story of Environmental Criminal Law in Europe after 23 October 2007", in *EEELR*, 2008, p. 68.

<sup>371</sup> Cfr. Id., "European Environmental Criminal Law: Do we really need it?", in *EELR*, 2004.

<sup>372</sup> SITU Y. E EMMONS D., *Environmental Crime: The Criminal Justice System's Role in Protecting the Environment*, New York, 2000.

<sup>373</sup> *Explanatory Memorandum*, COM(2007) 0022.

<sup>374</sup> Cfr. HEDEMMAN-ROBINSON M., *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*, London, 2006.



**PARTE SECONDA:**

**L'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE  
EUROPEA IN RAPPORTO ALLA TUTELA  
AMBIENTALE**





## CAPITOLO III

# LA COMPETENZA ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA AMBIENTALE E IL RICORSO AGLI ACCORDI MISTI

*SOMMARIO:* 3.1 Aspetti generali dell'azione esterna dell'Unione europea – 3.2 Le basi giuridiche della competenza esterna dell'Unione – 3.2.1 La competenza dell'Unione nella sfera delle relazioni esterne – 3.2.2 L'evoluzione della competenza esterna dell'Unione alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia – (i) Il principio di attribuzione delle competenze – (ii) Il principio delle competenze esterne implicite – (iii) Il principio di effettività – (iv) Il principio di leale cooperazione – 3.3 Gli accordi misti: una definizione – 3.3.1 Dottrina e pratica – 3.3.2 La giurisdizione interpretativa della Corte di Giustizia – 3.3.3 L'obbligo di leale cooperazione e il requisito dell'unità della rappresentanza esterna dell'Unione – 3.4 Una classificazione delle tipologie di accordo misto – 3.4.1 Classificazione per tipo di competenza – 3.4.2 Ricorso obbligatorio o facoltativo agli accordi misti – 3.4.3 Classificazione in base ai soggetti partecipanti – 3.5 Le procedure decisionali in materia di competenza esterna

### 3.1 Aspetti generali dell'azione esterna dell'Unione europea

Risulta difficile fornire una caratterizzazione definita del sistema delle relazioni esterne dell'Unione europea in ragione della loro varietà, portata e partecipazione istituzionale<sup>375</sup>. Esse possono infatti essere di natura bilaterale o multilaterale, possono regolare questioni specifiche o ad ampio raggio, possono essere a breve termine oppure a durata illimitata. L'azione esterna dell'Unione può inoltre indirizzarsi a Stati terzi o ad attori non-statali, e può coinvolgere le istituzioni europee, gli Stati membri oppure una combinazione di questi. Le relazioni esterne possono poi concretizzarsi attraverso iniziative autonome dell'Unione europea oppure risultare da uno sforzo collettivo con altri attori internazionali, basti ricordare che essa partecipa ad oltre sessanta organizzazioni create da altrettanti accordi internazionali in numerose aree d'intervento<sup>376</sup>. L'Unione europea ha inoltre dato impulso allo sviluppo di forti relazioni bilaterali con i principali attori internazionali, come nel caso degli Stati Uniti, Giappone e Canada, nonché avviato una *partnership* strategica con Paesi emergenti la Cina, l'India, la Federazione Russa e il Brasile.

---

<sup>375</sup> Per un approfondimento, cfr. SMITH K.E., "European Union Foreign Policy in a Changing World", in *Policy*, 2003; KRAHMANN E., *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Farnham, 2003; TONKA B. E CHRISTIANSEN T., *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester, 2004; RISI C. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2007; CREMONA M. (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008.

<sup>376</sup> MCGOLDRICK D., *International Relation Law of the European Union*, London, 1997, p. 33.

Dalla pratica delle relazioni esterne dell'Unione, si evince che le istituzioni europee hanno dimostrato una forte preferenza per un approccio a carattere multilaterale ed improntato alla cooperazione inter-regionale, sfociato nella partecipazione a accordi internazionali, ai quali dedicheremo uno spazio appropriato nell'ultima parte di questa ricerca. Gli accordi multilaterali comportano infatti meccanismi più efficaci attraverso i quali l'Unione possa diffondere il proprio modello normativo ed integrativo, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile, nonché di impedire i conflitti e l'instabilità. Senza considerare poi che gli accordi multilaterali offrono maggiori margini di coordinamento e gestione rispetto ad un modello fondato su una pluralità di relazioni bilaterali. Non va naturalmente tralasciato l'importante profilo degli interessi economici, politici e di sicurezza dell'Unione europea, più facilmente tutelabile e promuovibile attraverso una serie di accordi multilaterali, permettendo così all'Unione di istituzionalizzare la propria influenza in modo più coerente rispetto ai decenni passati<sup>377</sup>.

Tra gli obiettivi prioritari della politica estera europea, l'art. 21 TUE indica dunque la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione, del rispetto della Carta delle Nazioni Unite, del mantenimento e rafforzamento della pace e sicurezza internazionale, della promozione della cooperazione internazionale, dello sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Tali obiettivi, tuttavia, non esauriscono il loro effetto nel contesto delle relazioni esterne, ma rappresentano degli obblighi da rispettare anche nell'attività di elaborazione degli aspetti internazionali delle altre politiche materiali dell'Unione, come nel caso dell'oggetto di questa ricerca, ovvero la tutela ambientale. Tale disposizione, ispirata al principio di integrazione, deriva dalla necessità fondamentale di garantire unità e coerenza all'azione esterna dell'Unione, assicurando allo stesso tempo – attraverso l'attività delle istituzioni europee – anche la coerenza tra l'azione esterna e le altre politiche europee<sup>378</sup>.

Infatti, già negli anni immediatamente successivi all'introduzione della PESC nel Trattato sull'Unione europea, si rese evidente che una netta separazione tra i diversi ambiti delle relazioni esterne non rappresentava un elemento praticabile. La pratica del processo decisionale in politica estera dimostrò quanto confusa fosse la separazione tra i tre pilastri dell'azione europea, laddove invece la coerenza e la continuità delle diverse attività dell'Unione necessitava la garanzia di un'unica struttura istituzionale e di strumenti normativi comuni<sup>379</sup>. Sebbene già nel Trattato di Maastricht, comunque, si stabilì un obbligo di

---

<sup>377</sup> MARSCH S. E MACKENSTEIN H., *The International Relations of the European Union*, , Edinburgh, 2005, p. 62.

<sup>378</sup> Per una considerazione sulla coerenza tra le diverse politiche materiali dell'Unione e la PESC, cfr. TIETJE C., "The Concept of Coherence in the Treaty of European Union and the Common Foreign and Security Policy", in *European Foreign Affairs Review* (d'ora in avanti *EFAR*), 1997; KRENZLER H-G. E SCHNEIDER H.C., "The Question of Consistency", in REGELSBERGER E., DE SCHOUTHEETE DE Tervarent P. E WESSELS W., *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, Boulder, 1997; CREMONA M., "External Relations and External Competence: The Emergence of an Integrated Policy", in CRAIG P. E DE BURCA G (ed.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999; WESSEL R.A., "The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations", in *CMLR*, 2000.

<sup>379</sup> Cfr. VAN OOIK R., "Cross-Pillar Litigation before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competence", in *EUConst*, 2008.

cooperazione tra Consiglio e Commissione in materia – obbligo ribadito dal Trattato di Amsterdam<sup>380</sup> – si è comunque dovuto aspettare la riforma di Lisbona per arrivare all’eliminazione della struttura a pilastri, di fatto comunitarizzando l’ambito delle relazioni esterne.

Un contributo importante nel porre rimedio a tale confusione fu prestato anche dalla Corte di Giustizia<sup>381</sup>, la quale è stata spesso chiamata a pronunciarsi sulla distribuzione delle competenze tra Comunità ed Unione europea – prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Una migliore distinzione delle competenze relative all’ordinamento giuridico europeo, nonché la conseguente ricerca di una coerenza nell’azione esterna dell’Unione, è stata dunque realizzata attraverso modelli complementari: da una parte attraverso la cooperazione tra le istituzioni europee, e dall’altra attraverso la chiarificazione delle competenza operata dalla Corte di Giustizia, la quale si è pronunciata anche in materia di cooperazione internazionale, soprattutto in relazione al rapporto tra ordinamento giuridico europeo e diritto internazionale. La Corte ha ribadito in più occasioni che le competenze esterne dell’Unione europea debbano essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale<sup>382</sup>. L’ambito della cooperazione internazionale occupa così una posizione primaria quale metodo base di riferimento attraverso il quale l’Unione esercita le proprie competenze esterne. Di conseguenza, le istituzioni europee sono chiamate ad adoperarsi per assicurare un elevato livello di cooperazione internazionale, sviluppando solide relazioni con Paesi terzi ed organizzazioni internazionali, nonché promuovendo soluzioni multilaterali nel quadro delle Nazioni Unite.

L’ottimizzazione appena illustrata non è tuttavia sufficiente a garantire il rispetto di una dimensione unitaria nelle relazioni esterne dell’Unione, in quanto l’individuazione delle politiche materiali e la codificazione dei principi e degli obiettivi cui devono informarsi le sue attività, deve necessariamente essere accompagnata da idonei strumenti normativi adottati da un’appropriata struttura istituzionale. La coerenza e l’unitarietà degli indirizzi internazionali dell’Unione è stata dunque assicurata dall’ultima Conferenza intergovernativa attraverso il rafforzamento del ruolo del Consiglio europeo, la creazione del Presidente permanente del Consiglio europeo e la previsione e l’accentramento in uno dei Vice-Presidenti della Commissione delle funzioni prima esercitate dall’Alto rappresentante PESC e dal Commissario europeo per le esterne, una sorta di “Ministro degli esteri” dell’Unione europea<sup>383</sup>. Resta ancora da verificare quanto tali innovazioni abbiano comportato una reale evoluzione verso i succitati obiettivi, in

---

<sup>380</sup> Per un approfondimento, cfr. SCHMALZ U., “The Amsterdam Provisions on External Coherence: Bridging the Union’s Foreign Policy Dualism?”, in *EEAR*, 1998.

<sup>381</sup> Cfr. WESSEL R.A., “The Dynamics of the European Union Legal Order: Towards Institutional and Normative Unity”, in *EUCONST.*, 2009.

<sup>382</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-286/90, *Anklagemyndigheden c. Peter Michael Poulsen e Diva Navigation Corp.* [1992]; Corte di Giustizia, causa C-84/95, *Bosphorus hava Yolari Turizm ve Ticaret AS c. Minister for Transport, Energy and Communication et al.* [1996]; Corte di Giustizia, causa C-177/95, *Ebony Maritime SA e Loten Navigation Co. Ltd c. Prefetto della Provincia di Brindisi et al.* [1997]; Corte di Giustizia, causa C-162/96, *A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz* [1998].

<sup>383</sup> Per un approfondimento critico sul tema, cfr. DUKE S., “A Foreign Minister for the EU: But Where’s the Ministry?”, in *Discussion Papers in Diplomacy*, 2003; HILL C., “Foreign Minister Without a Foreign Ministry – or With too Many?”, in *Fornet CFSP Forum*, 2003; WOUTERS J., “The Union Minister for Foreign Affairs: Europe’s Single Voice or Trojan Horse?”, in DE ZWAAN J.W., JANS J.H. E NELISSEN F.A. (ed.), *The European Union – An Ongoing Process of Integration*, The Hague, 2004; CROWE B., *Foreign Minister of Europe*, London, 2005.

considerazione dell'esiguo tempo intercorso dall'attuazione del Trattato di Lisbona.

Nel corso dei decenni, una pluralità di termini sono stati utilizzati per cercare di definire la natura giuridica dell'Unione europea. A livello politico, Charles de Gaulle definì la Comunità economica europea come un "concerto di Stati", mentre Margareth Thatcher preferiva definirla come una "famiglia di Nazioni"<sup>384</sup>. La dottrina, invece, l'ha di volta in volta definita come una proto-federazione, un'organizzazione a tendenza sopranazionale, una *partnership*, una democrazia consociativa, un esperimento di federalismo cooperativo, una sovranità collettiva, un ibrido tra uno Stato e un'organizzazione internazionale o un'organizzazione *sui generis*<sup>385</sup>. Potremmo dunque definire l'Unione europea come un'entità complessa senza paragoni, la quale incontra una serie di problematiche nei negoziati internazionali che sono uniche e specifiche, e le quali non si riscontrano in altri soggetti di diritto internazionale.

Un attento esame dei processi decisionali dell'Unione europea in materia di relazioni esterne richiede dunque una considerazione della questione relativa alla personalità giuridica internazionale dell'Unione, oggi finalmente riconosciuta non solo dalla dottrina ma anche dagli stessi Trattati<sup>386</sup>. Il Trattato sull'Unione europea, infatti, stabilisce espressamente all'art. 47 che l'Unione sia dotata di personalità giuridica, arrivando in tal modo ad una soluzione definitiva rispetto alla questione dell'esistenza di una personalità giuridica internazionale, tema che ha appassionato a più riprese il dibattito dottrinario. La scelta compiuta dalla Conferenza intergovernativa rappresenta finalmente un elemento di chiarezza e di contributo al conferimento all'Unione di un maggior ruolo nel contesto delle relazioni internazionali.

Bisogna ricordare tuttavia che la resistenza era stata forzata già nel 1982, in occasione dell'adesione della CEE alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare<sup>387</sup>, attraverso il ricorso all'ex art. 305 TCE. Ciò ha consentito all'Unione negli anni seguenti di accedere ad ulteriori accordi ed organizzazioni

---

<sup>384</sup> MCCORMICK J., *Environmental Policy in the European Union*, Basingstoke, 2001, p. 5

<sup>385</sup> Per un approfondimento, cfr. VOGLER J., "The external environmental policy of the European Union", in STOKKE O.S. E THOMMESSEN Ø.B. (eds.), *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004*, London, 2003; DELREUX T., "The European Union in International Environmental negotiations: A Legal Perspective on the Internal Decision-making Process", in *International Environmental Agreements* (d'ora in Avanti IEA), 2006

<sup>386</sup> Sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione europea, cfr. BLECKMANN A., "The Personal Jurisdiction of the European Community", in *CMLR*, 1980; PAASIVIRTA E., "The European Union: From an Aggregate of States to a Legal Person?", *The Hofstra Law & Policy Symposium*, 1997; WESSEL R.A., "The International Legal Status of the European Union", in *EFAR*, 1997; KLABBERS J., "Presumptive Personality: The European Union in International Law", in KOSKENNIEMI M. (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, 1998; NEUWAHL N.A., "A Partner With a Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam", in *EFAR*, 1998; TIZZANO A., "La personalità giuridica dell'Unione", in *DUE*, 1998; CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2002; POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2000; WESSEL R.A., "Revisiting the International Legal Status of the EU", in *EFAR*, 2000; NEFRAMI E., "International Responsibility of the European Community and of the Member States under Mixed Agreements", in CANNIZZARO E. (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, London, 2002.

<sup>387</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) definisce i diritti e le responsabilità degli Stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani, stabilendo una serie di linee guida che regolano le trattative, l'ambiente e la gestione delle risorse naturali. La Convenzione è stata firmata a Montego Bay nel 1982 ed è entrata in vigore nel 1994, rappresentando la conclusione di un lungo processo iniziato nel 1973. Al momento 155 Stati hanno firmato la Convenzione, tra i quali l'Unione europea, la quale vi ha aderito nel 1984.

internazionali, come nel caso della FAO a partire dal 1991 e del WTO nel 1994. Dunque, sebbene si sia dovuta aspettare la revisione dei Trattati operata a Lisbona, il mancato riconoscimento della personalità internazionale dell'Unione ha rappresentato un'indicazione errata di alcuni autori quali Pechstein, Koenig, Koskenniemi e Rosas<sup>388</sup>. Infatti, sebbene mancasse nei Trattati una disposizione che indicasse espressamente l'esistenza della responsabilità internazionale dell'Unione, questa si poteva comunque facilmente dedurre da altre disposizioni dei Trattati, dalla stessa pratica delle istituzioni europee, nonché dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Di più, l'art. 37 TUE come innovato dal Trattato di Amsterdam riconosceva all'Unione europea la facoltà di concludere accordi internazionali nelle materie regolate dal Trattato, facoltà assegnata al Consiglio.

Attraverso un simile riconoscimento, a tutti gli effetti l'Unione europea può dunque ricorrere all'utilizzo dei diversi strumenti che qualificano l'azione internazionale, dalla conclusione di accordi internazionali al diritto di legazione, dalla possibilità di presentare ricorsi dinanzi a giudici internazionali alla facoltà di beneficiare delle prerogative legate allo status internazionale, come il caso delle immunità e dei privilegi.

Come vedremo nel capitolo successivo, la questione della responsabilità internazionale dell'Unione europea assume una valenza peculiare in relazione agli accordi in forma mista. Sebbene l'approccio più ovvio possa sembrare quello relativo all'allocatione delle competenze tra Unione e Stati membri, non vi è tuttavia un univoco supporto a livello dottrinario e giurisprudenziale<sup>389</sup>. La posizione prevalente è invece legata alla presenza o meno di una dichiarazione sulle competenze che accompagni l'accordo in questione, dalla quale sia possibile desumere le rispettive responsabilità dell'Unione e degli Stati membri. Appare così pacifico che la mancanza di una simile dichiarazione comporti una condivisione della responsabilità da parte delle istituzioni europee e dei governi nazionali. L'Unione europea e gli Stati membri hanno infatti inteso impegnarsi congiuntamente sulla base di un mutuo mandato per le disposizioni dell'accordo misto che eccedano le rispettive competenze. Tale mandato si fonda sull'obbligo di leale cooperazione, in quanto la conclusione di un accordo misto costituisce il perseguimento di un obiettivo indicato nei Trattati, nonostante l'eventuale parziale mancanza di competenza. Se uno Stato terzo dovesse infatti invocare la responsabilità di uno Stato membro in un'area rientrante nella competenza dell'Unione – o viceversa – risulta evidente il ricorso all'obbligo di stretta cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione europea<sup>390</sup>.

---

<sup>388</sup> Sul punto, cfr. KOSKENNIEMI M. (ed.), *op. cit.*

<sup>389</sup> Sulla questione, cfr. GAJA G., "The European Community's Rights and Obligations under Mixed Agreements", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *Mixed Agreements*, The Hague, 1983; STEIN E., "External Relations of the European Community: Structure and Process", in *Collected Courses of the Academy of European Law (1990) – Community Law*, Leiden, 1991; KLEIN P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998; BJÖRKLUND M., "Responsibility in the EC for Mixed Agreements – Should Non-Member Countries Care?", in *Nordic Journal of International Law* (d'ora in Avanti NJIL), 2001; HELISKOSKI J., *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague, 2001; TOMUSCHAT C., "The International Responsibility of the European Union", in CANNIZZARO E. (ed.), *op. cit.*; RAGAZZI M. (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, 2005; NEFRAMI E., *Les accords mixtes de la Communauté européenne*, Bruxelles, 2007.

<sup>390</sup> MACLEOD I., HENDRY I.D. E HYETT S., *The External Relations of the European Communities: A Manual of Law and Practice*, Oxford, 1998, pp. 159-160.

La questione della responsabilità delle organizzazioni internazionali è stata peraltro oggetto di studio della CDI sotto la direzione di Gaja, sul modello del Progetto sulla responsabilità degli Stati. Il problema principale in materia è relativo all'imputazione dell'illecito internazionale alla stessa organizzazione oppure ai suoi Stati membri. L'art. 2 del Progetto ha stabilito che, in via di principio, laddove l'organizzazione internazionale sia dotata di personalità internazionale, si debba considerare responsabile per la violazione delle norme di diritto internazionale ad essa imputabili. Nel caso specifico dell'Unione europea, quindi, siamo di fronte ad una responsabilità solidale con gli Stati membri.

Dal punto di vista di uno Stato terzo, poi, appare più agevole e conveniente presupporre una simile responsabilità congiunta, laddove risulti difficile determinare con precisione la suddivisione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, ricognizione che – d'altra parte – non gli compete. La richiesta di unità nella rappresentanza esterna dell'Unione è stata infatti espressamente richiamata anche dalla stessa Corte di Giustizia nel parere 1/78 e nella causa *Kupferberg*<sup>391</sup>. In tale occasione, la Corte ha osservato che gli Stati membri, attraverso il rispetto degli impegni derivanti da un accordo internazionale concluso dalle istituzioni europee, adempiono ad un obbligo non solo nei confronti degli Stati terzi, ma anche e soprattutto in relazione all'Unione stessa, la quale si è assunta la responsabilità della corretta attuazione dell'accordo. Anche in occasione delle cause *EDF*<sup>392</sup> ed *Hermès*<sup>393</sup>, la Corte di Giustizia ha indicato come emerga in capo all'Unione europea e agli Stati membri una responsabilità congiunta rispetto all'eventuale inadempimento nell'esecuzione dell'accordo misto, fatte salve eventuali deroghe<sup>394</sup>.

Appare evidente infatti che in materia di accordi misti – nei quali i diritti e gli obblighi per l'Unione e gli Stati membri siano interconnessi – la questione dell'individuazione delle rispettive responsabilità risulti più articolata. Laddove sia possibile stabilire che la materia in esame rientri esclusivamente nella competenza dell'Unione o degli Stati membri, le problematiche sono ovviamente meno complesse. Nonostante la ripartizione delle competenze interne dell'Unione e le procedure di conclusione degli accordi siano materie regolate dal diritto europeo, la validità e gli effetti di tali accordi in relazione agli Stati terzi dovrebbero essere considerati secondo quanto prescritto dal diritto internazionale. La dottrina tuttavia si è trovata in disaccordo sul punto in questione. In particolare, parte di essa sostiene che il diritto internazionale lasci alle singole organizzazioni internazionali la competenza a determinare le procedure attraverso le quali intendono vincolarsi tramite accordo<sup>395</sup>. Ne consegue che la violazione di una regola interna all'organizzazione possa viziare l'espressione di tale consenso, rendendo così l'accordo nullo o annullabile. Altri autori sostengono invece che sia sufficiente un atto che esprime l'intenzione di vincolarsi da parte di un'organizzazione internazionale per perfezionare tale volontà secondo il diritto internazionale, anche se le regole interne di tale organizzazione non sono state rispettate.

---

<sup>391</sup> Corte di Giustizia, causa C-104/81, *Hauptzollamt Mainz c. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, [1982].

<sup>392</sup> Corte di Giustizia, causa C-213/03, *EDF* [2004].

<sup>393</sup> Corte di Giustizia, causa C-53/96, *Hermès International c. FHT Marketing Choice BV* [1998].

<sup>394</sup> Corte di Giustizia, causa C-316/91, *Parlamento c. Consiglio (Bangladesh)* [1994].

<sup>395</sup> LEAL-ARCAS R., "The European Community and Mixed Agreements", in *EFAR*, 2001, p. 499.

### 3.2 Le basi giuridiche della competenza esterna dell'Unione

Negli anni recenti l'Unione europea ha dunque visto consolidarsi la propria posizione di attore chiave sulla scena internazionale, a dispetto delle disposizioni alquanto deboli in materia di relazioni esterne contenute nei Trattati. Certo, alcune norme specifiche relative all'azione esterna dell'Unione esistono, ma sono molto limitate quanto a scopi e mezzi<sup>396</sup>. In particolare, in materia di protezione ambientale, l'Unione europea gode di una competenza esplicita ad agire non solo a livello interno, ma anche a livello esterno. Questa competenza, tuttavia, è di carattere concorrente con quelle degli Stati membri, e va inoltre messa in pratica in conformità a quanto prevede il diritto internazionale in materia.

Prima di procedere all'esame del processo decisionale relativo all'azione esterna dell'Unione, risulta utile considerare l'evoluzione della competenza europea in tale ambito. Il Trattato di Roma, nella sua forma originaria, conteneva scarse disposizioni sulla facoltà di concludere accordi internazionali da parte delle istituzioni europee. È il caso dell'ex art. 113 TCEE (ora art. 207 TFUE) riferito agli accordi commerciali e tariffari, dell'ex art. 238 TCEE (ora art. 217 TFUE) sugli accordi di associazione, e l'ex art. 228 TCEE (ora art. 218 TFUE) sulla procedura per la conclusione di accordi internazionali. Sulla base del principio di attribuzione, le relazioni esterne dell'Unione potevano quindi realizzarsi solamente per le materie strettamente indicate nel Trattato, escludendo così la possibilità per le istituzioni europee di estendere la propria competenza. Tuttavia, fu ben presto evidente l'inadeguatezza di tali disposizioni e, grazie al primo intervento della Corte di Giustizia, fu possibile l'estensione della competenza esterna dell'Unione attraverso il principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne. Da quel momento, dunque, la Corte ha compiuto un'opera di aggiornamento e precisazione che ha portato ad una migliore definizione della competenza esterna dell'Unione<sup>397</sup>, diventata nel frattempo sempre più ampia, soprattutto in materia di accordi commerciali e tariffari.

Fu comunque soltanto con il Trattato di Maastricht che fu possibile introdurre una serie di disposizioni specifiche che ampliarono la competenza esterna dell'Unione, sebbene non condussero ad una competenza generale sulla conclusione di accordi internazionali a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri. In anni più recenti, a seguito delle revisioni dei Trattati operate a Nizza e a Lisbona, si è proseguito nell'opera di estensione della competenza esterna dell'Unione attraverso l'introduzione di una disposizione innovativa, l'art. 211 TFUE, nel nuovo Titolo III relativo alla Cooperazione con i Paesi terzi e

---

<sup>396</sup> MONTINI M., "External Relations on Environmental Law", in SCOTT J. (ed.), *Environmental Protection. European Law and Governance*, Oxford, 2009, p. 127.

<sup>397</sup> Cfr. Corte di Giustizia, parere 1/76, *Accordo sulla navigazione interna* [1977]; Corte di Giustizia, cause riunite C-3/76 e 6/76, *Kramer et al.* [1976]; Corte di Giustizia, causa C-1/76, *Wack c. Commissione* [1976]; Corte di Giustizia, causa C-61/77, *Commissione c. Irlanda (pesca marittima)* [1978]; Corte di Giustizia, causa C-88/77, *Ministero della pesca c. Schonenberg e.a.* [1978]; Corte di Giustizia, parere 1/78, *Accordo sulla gomma naturale* [1979].

aiuto umanitario<sup>398</sup>. Tale norma prevede espressamente che gli accordi internazionali possano essere conclusi nell'ambito di tale cooperazione, senza ancora attribuire una competenza generale in capo alle istituzioni europee. La revisione dei Trattati operata a Nizza propose inoltre l'introduzione di limitate forme di cooperazione rafforzata<sup>399</sup>, le quali stabiliscono obblighi solamente per gli Stati che decidono di parteciparvi. Nondimeno, anche in questo ambito è l'Unione che conduce le relazioni con Stati terzi ed organizzazioni internazionali, agendo quale singolo attore nell'ambito della propria competenza esterna. Il fatto che gli obblighi derivanti dall'esercizio di tali relazioni ricadano solamente su alcuni Stati membri rappresenta una questione meramente interna per il diritto europeo<sup>400</sup>. L'Unione mantiene comunque una piena competenza a condurre le relazioni esterne in presenza di cooperazioni rafforzate, anche laddove la composizione di tali cooperazioni dovesse variare nel corso del tempo, assumendo così un profilo variabile rispetto allo Stato membro considerato.

Quanto alla situazione attualmente in vigore, a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona<sup>401</sup>, il Trattato sull'Unione europea – nel Titolo V relativo all'azione esterna e alla politica estera e di sicurezza comune – stabilisce gli obiettivi ed i principi ai quali le istituzioni europee devono fare riferimento, fornendo un importante contributo coerente ed unitario ai principali indirizzi in materia. In considerazione dei valori fondamentali che regolano la vita dell'Unione – rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto dei diritti umani e delle minoranze – il Trattato stabilisce che l'azione esterna dell'Unione europea debba fondarsi sui principi che l'hanno caratterizzata nelle fasi di creazione, sviluppo ed allargamento, nonché naturalmente sui propri interessi. In particolare, l'Unione è chiamata ad agire sullo scenario internazionale al fine di promuovere la pace, la sicurezza, lo sviluppo sostenibile, la solidarietà ed il rispetto reciproco tra i popoli, il commercio libero ed equo, l'eliminazione della povertà, la tutela dei diritti umani, l'osservanza e lo sviluppo del diritto internazionale, il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite, un insieme di obiettivi evidentemente molto variegato.

A questi ambiti la parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea aggiunge la politica commerciale comune (artt. 206-207 TFUE), la cooperazione allo sviluppo e gli aiuti umanitari (artt. 208-212 TFUE), le procedure per la conclusione di accordi internazionali (artt. 216-219 TFUE), le relazioni con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali (artt. 220-221 TFUE), nonché l'attuazione della clausola di solidarietà (art. 222 TFUE).

---

<sup>398</sup> Cfr. BONVICINI G. E TOSATO G.L. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, 2003.

<sup>399</sup> Sulle cooperazioni rafforzate, cfr. MALATESTA A., "Trattato di Nizza", in POCAR F. (a cura di), *Diritto dell'Unione* cit.; NASCIMBENE B., "Il Trattato di Nizza e l'allargamento dell'UE", in *Corriere giuridico*, 2001; SCHMITTER T.C., "Coopérations renforcées et compétences externes de la Communauté européenne", in DONY M. (ed.), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles, 1999.

<sup>400</sup> POCAR F., "The Decision-Making Process of the European Community in External Relations", in CANNIZZARO E. (a cura di), *op. cit.*, p. 3.

<sup>401</sup> Cfr. WHITMAN R. E JUNCOS A., "The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defense Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (Non-)Ratification", in *EFAR*, 2009.



Nonostante l'accorta organizzazione dei diversi campi dell'azione esterna dell'Unione operata col Trattato di Lisbona, appare comunque essenziale uno stretto coordinamento tra i vari settori, al fine di garantire la necessaria coerenza del sistema delle relazioni esterne europee. Certo, la scomparsa della struttura a pilastri dell'Unione ha senz'altro rappresentato un contributo importante sulla strada dell'unitarietà dell'azione esterna europea, tuttavia non si devono nascondere le numerose difficoltà che ancora oggi interessano tale ambito, nonostante le significative innovazioni istituzionali e procedurali<sup>402</sup>.

La prima parte di questo capitolo fornirà un'analisi generale delle relazioni esterne. La seconda parte, invece, cercherà di affrontare in maniera più dettagliata la distinzione tra competenze esclusive e non esclusive, prestando particolare attenzione alla dimensione implicita delle competenze esterne dell'Unione europea. In tale contesto si esaminerà la competenza stabilita dai Trattati in capo alle istituzioni europee, nonché il contributo fornito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e dalla dottrina recente, allo scopo di presentare lo stato dell'arte nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, in particolare con riferimento alla distribuzione delle competenze tra le istituzioni europee e gli Stati membri.

### 3.2.1 *La competenza dell'Unione nella sfera delle relazioni esterne*

Il diritto generale delle relazioni esterne dell'Unione europea si riferisce all'area del diritto europeo relativa alle rispettive sfere di competenza dell'Unione e degli Stati membri per la conclusione di accordi internazionali, tradizionalmente uno degli ambiti più complessi del diritto europeo. In tale campo si possono individuare aree di competenza esclusiva dell'Unione europea ed aree di competenza non esclusiva – concorrente e condivisa – con gli Stati membri<sup>403</sup>. La principale ragione di tale complessità risiede nel fatto che le istituzioni europee – almeno all'inizio – non erano fornite di ampi poteri nel campo delle relazioni esterne, e le competenze dell'Unione inserite nei Trattati erano limitate quasi esclusivamente all'ambito interno, con la sola rilevante eccezione della politica commerciale, per definizione con una dimensione interna ed esterna.

Di conseguenza, le analisi devono iniziare necessariamente dal principio di attribuzione delle competenze, contenuto nell'art. 5 TUE, secondo il quale l'Unione europea agisce nei limiti delle competenze conferite dai Trattati al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dagli stessi. A parte tale principio, il Trattato non contiene alcun riferimento alla relazione tra dimensione interna ed esterna delle competenze conferite alle istituzioni europee, anche se è pacificamente riconosciuto che il principio di attribuzione delle competenze

---

<sup>402</sup> Cfr. CANNIZZARO E., "La fusione dei pilastri: la politica estera e le politiche materiali nel progetto di Costituzione europea", in *Rivista di diritto internazionale* (d'ora in avanti *RDI*), 2003.

<sup>403</sup> Per una considerazione sulla competenza esterna dell'Unione europea, cfr. O'KEEFE D., "Exclusive, Concurrent and Shared Competence", in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *The General Law of EC External Relations*, London, 2000; HOLDGAARD R., *External Relations Law of the European Community – Legal Reasoning and Legal Discourses*, The Hague, 2008; KOUTRAKOS P., "Legal Basis and Delimitation of Competence in EU External Relations", in CREMONA M. E DE WITTE B. (eds.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008.

si riferisca solamente alla dimensione interna<sup>404</sup>. Ciò comporta dunque che la questione dell'estensione di una competenza dell'Unione nella dimensione esterna debba essere valutata in altri termini e mezzi.

A tal riguardo, bisogna considerare che secondo il diritto dell'Unione, non esiste alcun principio non scritto riferito all'interpretazione dell'art. 5 TUE sull'attribuzione delle competenze, secondo il quale non esiste alcun parallelismo tra competenze interne ed esterne nel diritto europeo. Ad ogni modo, l'applicazione del principio appena citato non è del tutto rigida. Nei fatti, tale principio non solo non è stato ripudiato, ma è stato confermato dalla stessa Corte di Giustizia<sup>405</sup>, sebbene temperato da quanto indicato dalla giurisprudenza successiva. La Corte ha infatti identificato in numerose controversie l'esistenza di una serie di materie sulle quali l'Unione europea è titolare di una competenza esterna, sebbene all'insegna di precise condizioni. Questa competenza esterna deriverebbe da un'esplicita competenza interna conferita dai Trattati alle istituzioni europee.

La competenza esterna dell'Unione europea deriva essenzialmente da tre differenti fonti: (i) la prima fonte è costituita dai Trattati, attraverso i quali i singoli Stati membri hanno trasferito parte delle proprie competenze all'Unione, in tal modo limitando la propria sovranità; (ii) una seconda fonte deriva implicitamente dalle disposizioni dei Trattati, come indicato dalla Corte di Giustizia nel parere 1/76<sup>406</sup>, il quale sottolinea l'emersione di una competenza implicita laddove siano state adottate misure europee sulla base di una competenza interna, laddove una competenza legislativa esista sebbene non ancora sia stata esercitata, e laddove dal Trattato sia possibile derivare implicitamente una competenza interna ad agire. La competenza dell'Unione può inoltre derivare dagli artt. 114, 115 e 352 TFUE; (iii) in alternativa, la competenza esterna dell'Unione può derivare da altre disposizioni dei Trattati o da misure adottate dalle istituzioni europee nel contesto dell'applicazione dei Trattati. La Corte di Giustizia ha avuto modo di chiarire che laddove il diritto dell'Unione abbia previsto una competenza interna in capo alle istituzioni europee per il raggiungimento di uno specifico obiettivo, allora l'Unione si ritrova nella condizione di poter agire anche in sede internazionale al fine di garantire gli impegni necessari al raggiungimento di detto obiettivo, anche in assenza di un'espressa disposizione.

Come vedremo più avanti, la conclusione di un accordo internazionale può essere di competenza dell'Unione europea, degli Stati membri o di entrambi. L'ultimo caso si realizza attraverso l'adozione di accordi misti ed è diventato la regola, ad esempio in materia di accordi di associazione in rispetto dell'art. 217 TFUE<sup>407</sup>. Gli accordi misti sono d'obbligo quando un accordo può essere suddiviso in una parte di competenza esclusiva dell'Unione – com'è spesso il caso della politica commerciale comune – ed una

---

<sup>404</sup> MONTINI M., "EC External Relations on Environmental Law", in SCOTT J. (ed.), *op. cit.*, p. 129.

<sup>405</sup> Corte di Giustizia, parere 2/94, *Adesione alla CEDU* [1996].

<sup>406</sup> Corte di Giustizia, parere 1/76, *Accordo sulla navigazione interna* [1977].

<sup>407</sup> Per un approfondimento, cfr. BENYON F., "Community Association Agreements: From the Sixties to the Nineties", in KOSTADINIDIS S., *The legal Regulation of the European Community's external relations after the completion of internal market*, Aldershot, 1996; TCHAKALOFF M.F.C. (ed.), *Le concept d'association*, Bruxelles, 1999; EECKHOUT P., *External Relations of the European Union*, Oxford, 2004.

parte sotto la competenza degli Stati membri<sup>408</sup>. Diventano invece opzionali laddove le competenze esclusive dell'Unione europea siano accompagnate da materie coperte da competenze non esclusive – condivise o concorrenti – come nel caso della cooperazione allo sviluppo prevista dall'art. 211 TFUE. Di conseguenza, simili accordi possono essere sottoscritti dalla sola Unione oppure congiuntamente con gli Stati membri. Infatti, in presenza di competenze esterne non esclusive, gli Stati membri non sono esclusi a priori da interagire con Stati terzi, fintantoché le istituzioni europee non agiscano esse stesse. Se l'Unione dunque dimostrasse l'intenzione di attivare la propria competenza, allora agli Stati membri sarebbe preclusa la facoltà di stipulare accordi internazionali in materia.

Una competenza esclusiva dell'Unione europea esiste laddove sia avvenuto un trasferimento completo di competenza da parte degli Stati membri, di modo che non esista alcuna competenza residuale in capo agli Stati membri nel settore in questione<sup>409</sup>. Seguendo la classificazione operata da parte della dottrina<sup>410</sup>, possiamo suddividere la competenza esterna dell'Unione europea in considerazione delle diverse origini. La prima fonte è rappresentata dalle disposizioni contenute nei Trattati. In particolare, nella causa C-804/79<sup>411</sup> la Corte di Giustizia ha avuto modo di stabilire che l'Unione è dotata di competenza esterna nell'area della politica commerciale comune, sulla base dell'art. 207 TFUE. La Corte ha infatti sottolineato che tale politica è stata concepita nel contesto del funzionamento del mercato interno, a difesa dei comuni interessi europei e dell'adattamento reciproco alle esigenze dei diversi Stati membri.

Una seconda fonte è rintracciabile nel campo di applicazione delle misure interne adottate dalle istituzioni europee. Esso deriva principalmente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nella causa *AETS*<sup>412</sup>, la quale prevede che laddove l'Unione europea abbia competenza esclusiva in una specifica materia, solamente questa abbia la facoltà di adottare normative vincolanti, mentre gli Stati membri possono essere autorizzati dall'Unione ad implementare la legislazione europea. Dunque, ogni volta che la Unione adotti una serie di regole comuni, nell'attuazione di una politica comune prevista dai Trattati, gli Stati membri non sono più competenti ad agire individualmente o collettivamente a garanzia di obbligazioni intraprese con Stati terzi che abbiano incidenza su tali regole comuni. Solamente l'Unione è infatti nella posizione di assumere e portare avanti obbligazioni verso Stati terzi relativamente alla sfera di applicazione dello spazio giuridico europeo. La dottrina stabilita in occasione della causa *AETS* si basa fondamentalmente sul principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4(3) TUE che, come vedremo più avanti, rappresenta un'estensione dell'interpretazione del principio di supremazia dell'ordinamento giuridico europeo sugli ordinamenti degli Stati membri.

La terza fonte significativa per l'individuazione della competenza esterna dell'Unione deriva da espresse disposizioni contenute in misure interne dell'Unione. La Corte di Giustizia ha infatti stabilito che laddove

---

<sup>408</sup> Cfr. ROSAS A., "The European Union and Mixed Agreements", in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*

<sup>409</sup> Cfr. Corte di Giustizia, parere 1/75 [1975]; Corte di Giustizia, parere 1/91, *Accordo sullo Spazio economico europeo* [1991].

<sup>410</sup> Cfr. MACLEOD I., HENDRY I.D. E HYETT S., *op. cit.*

<sup>411</sup> Corte di Giustizia, causa C-804/79, *Commissione c. Regno Unito (Pesca d'alto mare)* [1981].

<sup>412</sup> Corte di Giustizia, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)* [1971].

L'Unione abbia adottato atti normativi interni relativi al trattamento di cittadini di Stati terzi, oppure abbia conferito espressamente alle proprie istituzioni la competenza a negoziare con Stati terzi, allora essa acquisisce una competenza esterna esclusiva nell'ambito coperto da tali atti normativi.

Si può infine affermare che la competenza esterna può rappresentare un'efficace estensione delle relative competenze interne. Tale circostanza è relativa alla conclusione di un accordo internazionale quale condizione necessaria al raggiungimento di un obiettivo indicato dai Trattati, che non possa essere conseguito attraverso l'adozione di sole normative interne. In questo senso, torna utile il riferimento al parere 1/76 relativo all'accordo sul traffico fluviale sul Reno e la Mosella. Inoltre, una competenza esclusiva dell'Unione può emergere dalla competenza normativa generale nella misura in cui la corrispondente competenza interna sia stata effettivamente esercitata nel rispetto delle disposizioni generali del procedimento decisionale. Nel parere 1/94, come ribadito nel parere 2/91<sup>413</sup>, la Corte di Giustizia ha infatti concluso che il ricorso all'art. 352 TFUE appare un riferimento sufficiente ad investire l'Unione europea di una competenza esclusiva a livello internazionale.

Per quanto riguarda invece le competenze esterne non esclusive, la competenza concorrente consente agli Stati membri e alla Unione europea di stipulare accordi internazionali e di intraprendere azioni nei precisi ambiti stabiliti dai Trattati, nel rispetto delle obbligazioni derivanti dal diritto dell'Unione. Di conseguenza, i Trattati europei contengono una serie di disposizioni relative alla competenza concorrente tra Unione e Stati membri, consentendo a questi ultimi l'opportunità di partecipare a negoziati volti alla conclusione di accordi internazionali. Nei Trattati, una siffatta competenza concorrente è rintracciabile in particolare nell'art. 191 TFUE, relativo alla partecipazione degli Stati membri a Convenzioni internazionali in materia ambientale, e nell'art. 211 TFUE, il quale permette agli Stati membri di stipulare accordi internazionali relativi alla cooperazione allo sviluppo. A tal riguardo, nelle cause riunite C-181/91 e C-248/91<sup>414</sup>, la Corte di Giustizia ha stabilito che l'Unione non sia titolare di una competenza esclusiva nel campo degli aiuti umanitari e, conseguentemente, che agli Stati membri non è preclusa la possibilità di esercitare la propria competenza in materia, sia collettivamente in sede di Consiglio, che su iniziativa autonoma.

### 3.2.2 *L'evoluzione della competenza esterna dell'Unione alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia*

La questione dell'esistenza di una competenza esterna dell'Unione muove dalla premessa che le disposizioni dei Trattati europei relative all'azione esterna siano limitate ed incomplete<sup>415</sup>. Ne conseguono numerose azioni ed iniziative che sono state avviate dalle istituzioni europee a livello internazionale al fine di raggiungere gli obiettivi indicati dai Trattati prive di una chiara base giuridica fondata sui Trattati stessi. Per tale ragione, la Corte di Giustizia ha fatto ampio ricorso alla propria capacità di riempire il vuoto

---

<sup>413</sup> Corte di Giustizia, parere 2/91, *Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)* [1993].

<sup>414</sup> Corte di Giustizia, cause riunite C-181/91 e 248/91, *Parlamento c. Consiglio e Commissione* [1993].

<sup>415</sup> Cfr. DASHWOOD A., "The Attribution of External Relations Competence", in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*

giuridico presente nel sistema dei Trattati europei, sviluppando una dottrina specifica relativa alla competenza esterna implicita dell'Unione europea.

Tale orientamento della Corte di Giustizia non rappresenta che un'interpretazione estensiva del principio di attribuzione delle competenze di cui all'art. 5 TUE, con la conseguenza di considerare le competenze dell'Unione non solo alla luce di quanto espressamente conferito dai Trattati alle istituzioni europee, ma anche in ragione della loro dimensione implicita derivante dall'interpretazione delle norme dei Trattati. Perciò, laddove il diritto dell'Unione abbia creato per le istituzioni europee una competenza interna relativamente al raggiungimento di uno specifico obiettivo, allora l'Unione è autorizzata ad esercitare una competenza esterna necessaria al rispetto di detto obiettivo, anche in assenza di una specifica disposizione nei Trattati.

L'esistenza di una sfera di competenze esterne non esclusive è strettamente legata alle competenze esterne implicite. Tali ambiti della competenza europea possono risultare sia come conseguenza di atti giuridici interni delle istituzioni europee – è il caso della sentenza *AETS* – sia in quanto l'azione esterna venga considerata necessaria al fine di dare attuazione agli obiettivi dei Trattati – è il caso del parere 1/76. Laddove le competenze esclusive implicite sono state discusse a lungo, le competenze esterne non esclusive hanno invece trovato inferiori considerazioni da parte della dottrina. Anzi, abbiamo assistito addirittura alla scarsità di pronunce chiare da parte della Corte di Giustizia e delle dottrine, e nelle rare volte che si è giunti ad una discussione, le opinioni hanno differito molto l'una dall'altra<sup>416</sup>. Tali competenze sono state definite di volta in volta come parallele, condivise, potenziali, virtuali e concorrenti<sup>417</sup>. La loro esistenza è stata completamente negata, è stata ritenuta fuori discussione, oppure è stata riconosciuta senza tuttavia indicarne la natura o ulteriori specificazioni<sup>418</sup>.

Tali controversie non sembrano comunque essere più sostenibili a seguito dei recenti sviluppi, sia in termini di giurisprudenza della Corte di Giustizia – è il caso del parere 1/03 sulla Convenzione di Lugano di cui ci occuperemo più avanti – che di capacità dell'Unione di sottoscrivere accordi internazionali – è il caso della *Minimum Platform on Investment* (MPOI). Questa è stata adottata dal Consiglio nel novembre 2006 come modello per i negoziati con Paesi terzi<sup>419</sup>, nel contesto degli Accordi di libero scambio dell'Unione, e costituisce un primo nucleo di una politica sistematica degli investimenti esteri dell'Unione europea. Essa

---

<sup>416</sup> Cfr. TORRENT R., "The 'Fourth Pillar' of the European Union after the Amsterdam Treaty – The General Law of the E.C. External Relations", in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*

<sup>417</sup> Cfr. NEUWAHL N.A., "The WTO Opinion and Implied External Powers of the Community – A Hidden Agenda?", in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*; LENAERTS K. E DE SMIJTER E., "The European Community's Treaty-Making Competence", in *YEL*, 1997; SCHUTZE R., "Parallel External Powers in the European Community: From 'Cubist' Perspective Towards 'Naturalist' Constitutional Principles?", in *YEL*, 2004.

<sup>418</sup> Cfr. HOLDGAARD R., "The European Community's Implied External Competence after the Open Skies Case", in *EFAR*, 2003; BISCHOFF J.A., "Annotation to Opinion 1/03", in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2006; CREMONA M., "External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects to International Law", in *EUI Working Paper*, 2006.

<sup>419</sup> La "Minimum Platform on Investment" è stata adottata dal Consiglio con Decisione 15375/06/CE del 15 novembre 2006. Per una visione critica sulla Piattaforma, si veda: VON MAYDEL N., "The European Community's Minimum Platform on Investment or the Trojan Horse of Investment Competence", in REINISCH A. E KNAR C. (eds.), *International Investment Law in Context*, Utrecht, 2007.

copre tutti gli investimenti diretti tra l'Unione e gli Stati terzi negli ambiti descritti, garantendo l'accesso ai mercati, il trattamento nazionale e la clausola della nazione più favorita. L'art. 64 TFUE ne fornisce la base giuridica, prevedendo che il Consiglio possa adottare a maggioranza qualificata una proposta della Commissione relativa al movimento di capitali da e verso Paesi terzi in materia di investimenti diretti.

In tal modo, si prevede l'esercizio di una competenza interna condivisa per l'adozione di misure relative agli investimenti diretti e, poiché a tal fine non si assegna esplicitamente una competenza esterna, tale competenza può assumersi implicitamente come esclusiva o non esclusiva<sup>420</sup>. Infatti, la conclusione della MPOI dell'Unione europea consente un esercizio più efficace della competenza interna in questione, quando accompagnata da una forte componente esterna. Ciò infatti aiuterebbe il rispetto da parte delle istituzioni europee degli obiettivi legati alla politica commerciale comune in relazione a Stati terzi, dal momento in cui negli anni recenti gli investimenti diretti hanno assunto un valore sempre più rilevante quale modalità di accesso ai mercati esteri<sup>421</sup>. Come conseguenza, l'Unione europea può concludere la *Minimum Platform on Investment* quale accordo autonomo con Paesi terzi oppure includere le disposizioni della piattaforma in altri accordi commerciali. In questo caso, le competenze degli Stati membri in materie coperte dalla Piattaforma – ad esempio la clausola della nazione più favorita e il trattamento nazionale per investimenti diretti – sarebbero scontate, mentre sarebbe vietata la continuazione della pratica dei trattati bilaterali sugli investimenti.

Nei paragrafi successivi affronteremo un'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di competenze esterne dell'Unione europea, cercando di distinguere tali competenze in esclusive e non esclusive, con particolare attenzione alla questione delle competenze implicite. Nel compiere tale esame, cercheremo di mantenere il più possibile l'ordine cronologico delle sentenze della Corte, prendendo in considerazione quattro principi: il principio di attribuzione delle competenze, il principio delle competenze esterne implicite, il principio di effettività, il principio di leale cooperazione<sup>422</sup>.

(i) *Il principio di attribuzione delle competenze*

Il principio di attribuzione delle competenze afferma che l'Unione europea abbia competenza normativa solo negli ambiti e nei limiti stabiliti esplicitamente dai Trattati e dalla legislazione europea. La competenza dell'Unione è limitata inoltre dai principi di sussidiarietà e proporzionalità, i quali integrano il principio di attribuzione delle competenze al fine di garantire le prerogative degli Stati membri laddove la competenza dell'Unione sia stata accertata. Una volta riconosciuta la competenza europea in un determinato ambito, emerge la questione dell'esclusività<sup>423</sup>, la quale muove dalla considerazione secondo cui quando l'Unione

---

<sup>420</sup> Sulla competenza dell'Unione europea a concludere accordi internazionali in materia di investimenti esteri, cfr. VON MAYDELL N., *The European Community's Competence to Conclude International Agreements on Investment: Revealing the Inconvenient Truth*, Vienna, 2009.

<sup>421</sup> Cfr. MARCHANT M., CORNELL D. E KOO W., "International Trade and Foreign Direct Investment: Substitutes or Compliments?", in *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 2002.

<sup>422</sup> Cfr. DE BAERE G., *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, 2008.

<sup>423</sup> Cfr. O'KEEFE D., "Exclusive, Concurrent and Shared Competence", in DASHWOOD A. E HILLON C. (eds.), *op. cit.*

abbia esercitato la sua competenza esterna ed abbia adottato regole comuni in un dato settore, gli Stati membri dovrebbero continuare a godere di una competenza illimitata ad adempiere agli obblighi con Stati terzi nell'ambito delle relazioni esterne. Come conseguenza, laddove sia presente il rischio di interferenze negative derivanti dalla definizione ed applicazione di normative nazionali in ottemperanza di obblighi internazionali, gli Stati membri si dovrebbero astenere dall'attuazione di dette obbligazioni, evitando in tal modo di frammentare le regole comuni dell'Unione in determinate materie.

La causa *ECOWAS*<sup>424</sup> ci offre un contributo importante poiché – a differenza dei precedenti interventi della Corte di Giustizia in materia di attribuzione delle competenze – rappresenta la prima occasione nella quale la Corte si pronunciò rispetto al conflitto tra basi giuridiche afferenti al primo e al terzo pilastro dell'azione europea<sup>425</sup>. In tale circostanza, la Corte di Giustizia stabilì che, utilizzando un'azione comune in ambito PESC<sup>426</sup> per fornire il supporto alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) nella lotta contro la proliferazione di armi leggere e di piccolo calibro, il Consiglio aveva abusato della competenza europea in materia di cooperazione allo sviluppo, in questo modo violando le disposizioni dell'art. 40 TUE. Tale disposizione prevedeva infatti che alcuna misura adottata in virtù del TUE potesse condizionare il raggiungimento di obiettivi stabiliti da disposizioni del TCE, in questo caso disposizioni relative alla cooperazione allo sviluppo.

Attraverso tale sentenza, la Corte ha di fatto espresso una preferenza per il metodo comunitario nell'elaborazione dell'azione esterna dell'Unione, limitando così il metodo intergovernativo tipico della PESC<sup>427</sup>. La decisione della Corte di Giustizia nella causa *ECOWAS* rappresentò dunque un importante riconoscimento in materia di competenza esterna e di sistema generale delle relazioni esterne dell'Unione, ma altresì un'indicazione significativa per l'architettura istituzionale europea presente e futura.

---

<sup>424</sup> Corte di Giustizia, causa C-91/05, *ECOWAS* [2008].

<sup>425</sup> La Corte di Giustizia si era occupata in precedenza solamente della compatibilità di determinate misure adottate *ex art.* 40 TUE, e dunque nell'ambito del terzo pilastro. A riguardo, cfr. Corte di Giustizia, causa C-170/96, *Commissione c. Consiglio (Visto di transito aeroportuale)* [1998]; Corte di Giustizia, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio (Reati ambientali)* [2005]; Corte di Giustizia, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio (Inquinamento prodotto da navi)* [2007]. Per un commento, cfr. SCHIANO DI PEPE L., "Competenze comunitarie e reati ambientali: il 'caso' dell'inquinamento provocato da navi", in *DUE*, 2006.

<sup>426</sup> Azione comune 2002/589/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2002, sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere e che abroga l'azione comune 1999/34/PESC, in *GUCE* (2002) L 191/1. Cfr. anche la Decisione 2004/833/PESC del Consiglio, del 2 dicembre 2004, che attua l'azione comune 2002/589/PESC in vista di un contributo dell'Unione europea all'ECOWAS nel quadro della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro, in *GUCE* (2004) L 359/65.

<sup>427</sup> HILLION C. E WESSEL R.A., "Competence Distribution in EU External Relations after *ECOWAS*: Clarification or Continued Fuzziness?", in *CMLR*, 2009, p. 552. Cfr. anche: HELISKOSKI J., "Small Arms and Light Weapons within the Union's Pillar Structure: An Analysis of Article 47 of the EU Treaty", in *ELR*, 2008; VAN VOOREN B., "EU/EC External Competences after the Small Arms Judgment", in *EFAR*, 2009.

(ii) *Il principio delle competenze esterne implicite*

Il principio delle competenze esterne implicite contribuisce a precisare il principio di attribuzione delle competenze, nel senso che il fondamento della competenza esterna dell'Unione europea non deve essere limitato alle sole esplicite disposizioni dei Trattati. In diversi casi, tale competenza può dedursi implicitamente da altre norme dei Trattati attraverso il ricorso all'art. 352 TFUE, come peraltro è già stato ricordato in riferimento al parere 2/94 della Corte di Giustizia. Di conseguenza, nella trattazione che seguirà si terrà presente la giurisprudenza della Corte in materia in relazione anche alla questione dell'esclusività.

Precedentemente alla suddetta opinione, comunque, la Corte ha avuto modo di occuparsi del principio delle competenze esterne implicite in occasione della causa *AETS*<sup>428</sup>, relativa all'Accordo europeo sul trasporto stradale. La Corte di Giustizia stabilì che la facoltà a concludere l'accordo era riconosciuta all'Unione europea in ragione non di specifiche disposizioni dei Trattati ma bensì di altre disposizioni dei Trattati o da misure adottate dalle istituzioni europee nel contesto di tali disposizioni.

Anche in questa causa la Corte non ha determinato in modo chiaro il ricorso al principio in esame. Sebbene si possa desumere l'esistenza di una competenza esterna in capo all'Unione europea nel caso sia accertata una competenza interna, tale possibilità sembra essere limitata alla situazione in cui tale competenza interna sia stata concretamente esercitata. Di conseguenza, la decisione della Corte di Giustizia nella causa *AETS* lasciava aperta la questione dell'insorgere di una competenza esterna in situazioni nelle quali la corrispondente competenza interna non fosse ancora stata esercitata.

La sentenza *AETS* disegnava dunque un parallelismo tra il profilo interno della competenza dell'Unione – laddove concretamente esercitata attraverso l'adozione di regole comuni – e il corrispondente profilo esterno del divieto per gli Stati membri di adottare obbligazioni internazionali che possano influenzare negativamente le regole comuni adottate dall'Unione europea in determinati settori. La Corte ha chiarito inoltre che laddove le istituzioni europee abbiano adottato una normativa che regoli parzialmente o pienamente una certa materia, al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dai Trattati, l'esistenza di una misura europea rende esclusiva la competenza dell'Unione. La sola Unione europea si troverebbe dunque nella posizione di assumere ed eseguire obblighi verso Stati terzi riguardanti l'intera sfera di applicazione del sistema giuridico europeo.

Poiché l'art. 207 TFUE stabilisce espressamente una competenza esclusiva delle istituzioni europee e l'art. 217 TFUE stabilisce espressamente una competenza esterna non esclusiva, allora si potrebbe affermare che queste rappresentino un argomento a supporto dell'esistenza di competenze implicite non esclusive. Tale questione è stata successivamente posta alla Corte nella causa *Kramer*, riguardante la distribuzione delle competenze in materia di conservazione delle risorse marine. In tale occasione, il giudice europeo affermò che nonostante l'Unione non avesse adottato alcuna legislazione a tutela delle risorse marine, fosse comunque dotata della facoltà di concludere accordi internazionali in tale ambito.

---

<sup>428</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)* [1971].



Tuttavia, l'indicazione più convincente nella direzione dell'esistenza di una sfera di competenza esterna nella giurisprudenza meno recente è senz'altro rappresentata dal parere *OIL*. In tale occasione la Corte di Giustizia valutò la possibilità per l'Unione europea di partecipare alla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 170, relativa alla sicurezza nell'utilizzo di agenti chimici sul luogo di lavoro. La Corte stabilì che, poiché l'Unione era dotata di una competenza legislativa interna nell'area delle politiche sociali, e poiché essa aveva adottato numerose direttive fondate sull'art. 154 TFUE, allora la Convenzione n. 170 rientrava pienamente nell'area di competenza europea. Inoltre, proprio in ragione del riferimento a tale articolo, non si era in presenza di una competenza esclusiva.

Successivamente, nel parere *WTO*<sup>429</sup>, prescrivendo l'adesione congiunta dell'Unione e degli Stati membri, la Corte ha indicato per motivazioni puramente politiche l'impossibilità per l'Unione di completare la propria competenza esclusiva attraverso l'esercizio di una competenza non esclusiva. Limitandosi dunque a ragionare solamente al criterio dell'esclusività, la Corte ha evitato di pronunciarsi sulle competenze non esclusive. Per tale ragione, non sono stati ancora dissipati i dubbi derivanti dalla considerazione che non si è mai chiesto alla Corte di Giustizia di pronunciarsi su aspetti che non riguardassero la competenza esclusiva dell'Unione a concludere delle Convenzioni ben precise.

Nei pareri *OIL* e *WTO* la Corte di Giustizia si è limitata infatti a stabilire se l'Unione europea fosse o meno dotata di una competenza esclusiva a concludere determinati accordi internazionali. Tale orientamento fu negato in entrambi i pareri, imponendo all'Unione europea e agli Stati membri la stipulazione congiunta della Convenzione n. 170, degli accordi TRIPS e GATS. Successivamente, la Corte ha continuato a non prendere una posizione definitiva anche in occasione della causa *cieli aperti*<sup>430</sup>, evitando di negare l'esistenza delle competenze esterne non esclusive.

Più recentemente, il parere espresso dalla Corte di Giustizia in relazione alla Convenzione di Lugano rappresenta la risposta alla richiesta dell'esistenza di una competenza esclusiva o condivisa per l'Unione europea rispetto alla conclusione della Convenzione relativa alla giurisdizione e all'esecuzione delle sentenze in materia civile e commerciale<sup>431</sup>. In tale occasione fu finalmente chiesto di esprimersi esplicitamente rispetto alle competenze non esclusive, in netto contrasto con le precedenti decisioni.

La Corte di Giustizia confermò che la competenza dell'Unione a stipulare accordi internazionali derivasse non solo dalle espresse disposizioni dei Trattati, ma anche da altre disposizioni di questi e dalle misure adottate dalle istituzioni europee. La Corte confermò inoltre che laddove il diritto europeo avesse previsto una competenza legislativa interna in capo alle istituzioni europee al fine di raggiungere un determinato obiettivo, allora tale autorità si dovesse estendere anche alla sfera delle relazioni esterne, sempre nell'ottica di garantire il rispetto dell'obiettivo in questione, anche in assenza di esplicite disposizioni in tal senso. Il

---

<sup>429</sup> Corte di Giustizia, parere 1/94, *WTO* [1994].

<sup>430</sup> Corte di Giustizia, causa C-467/98, *Commissione c. Danimarca (Cieli aperti)* [2002].

<sup>431</sup> Corte di Giustizia, parere 1/03, *Convenzione di Lugano* [2006].

giudice europeo stabilì poi che la competenza dell'Unione potesse avere carattere esclusivo o condiviso con gli Stati membri. Rispetto alle competenze esclusive, la Corte ha precisato che quanto indicato nel parere 1/76 significa che laddove la competenza interna sia esercitata contemporaneamente alla competenza esterna, la conclusione di accordi internazionali diventa necessaria al raggiungimento degli obiettivi indicati dai Trattati non conseguibili attraverso autonome norme interne. Una simile competenza non può che avere natura implicita<sup>432</sup>. La Corte di giustizia dichiarò dunque che l'Unione europea godesse di una competenza esclusiva alla conclusione della Convenzione di Lugano, evitando di conseguenza di pronunciarsi riguardo l'esistenza di competenze non esclusive.

(iii) *Il principio di effettività*

La portata del principio delle competenze esterne implicite fu in seguito rafforzato dall'emergere del principio di effettività. Coniato per la prima volta dalla Corte di Giustizia nell'opinione 1/76, la quale esaminò la questione dei limiti della competenza dell'Unione a concludere un accordo internazionale relativo all'istituzione di un Fondo europeo per la navigazione interna che prevedeva uno schema per l'eliminazione dei disturbi derivanti dalla navigazione sul Reno. Dopo essersi già espressa nelle cause *AETS* e *Kramer*, la Corte di Giustizia ha concluso che ogniqualvolta il diritto dell'Unione determini specifiche competenze per le istituzioni europee al fine di raggiungere uno specifico obiettivo, e ogniqualvolta la partecipazione dell'Unione in un accordo internazionale sia necessaria per ottemperare un obiettivo stabilito dai Trattati, l'Unione europea possa agire a livello internazionale anche in mancanza di esplicite disposizioni nel testo dei Trattati, a prescindere dall'esercizio o meno della corrispondente competenza interna. Nel caso particolare, la Corte ha ritenuto necessario che l'Unione stipulasse autonomamente l'accordo poiché il regime in esame non avrebbe potuto essere stabilito da autonome normative europee al fine di consentire la partecipazione della Svizzera.

L'Unione europea fu dunque investita di una implicita competenza esterna esclusiva limitatamente a quell'aspetto della politica comune dei trasporti ed in assenza di qualsiasi legislazione derivata<sup>433</sup>. Il criterio della necessità, dunque, fu utilizzato anche in successivi interventi della Corte, quale elemento che non ammette alternative rispetto alla possibilità per l'Unione europea di esercitare una competenza esterna a garanzia dei propri obiettivi interni<sup>434</sup>. Inoltre, dal punto di vista delle competenze implicite non esclusive, il parere 1/76 è lungi dall'essere definitivo. La Corte non ha offerto infatti una chiara distinzione tra l'esistenza e la natura delle competenze implicite. Tra le altre cose, la competenza interna cui far riferimento era fondata sull'ex art. 75(1) TCE relativamente ai trasporti, la quale offriva una forte caratterizzazione internazionale, sebbene difficile da generalizzare.

---

<sup>432</sup> Cfr. LAVRANOS N., "Annotation to Opinion 1/03", in *CMLR*, 2006.

<sup>433</sup> KLAMERT M. E VON MAYDELL N., "Lost in Exclusivity: Implied Non-exclusive External Competences in Community Law", in *EEAR*, 2008, p. 499.

<sup>434</sup> Cfr. Corte di Giustizia, parere 1/94, *WTO* [1994]; Corte di Giustizia, causa C-467/98, *Commissione c. Danimarca (Cieli aperti)* [2002].

Il principio dell'effettività ha trovato poi un'ulteriore riconoscimento dalla Corte di Giustizia nel parere 2/94<sup>435</sup> relativo all'adesione dell'Unione europea alla CEDU, possibilità ora riconosciuta dall'art. 6(2) TUE. In tale occasione, la Corte richiamò in termini molto precisi che laddove i Trattati conferiscano esposte competenze interne in capo alle istituzioni europee al fine di raggiungere un dato obiettivo, l'Unione è autorizzata ad esercitare una competenza esterna anche in mancanza di una disposizione esplicita. Ciò significa che il conseguimento di determinati obiettivi stabiliti dai Trattati possa essere compromesso nella dimensione interna della competenza europea, sembra più efficace riconoscere specifiche competenze esterne alle istituzioni europee nei settori interessati, anche se i Trattati non si esprimono esplicitamente in tal senso.

(iv) *Il principio di leale cooperazione*

Anche il principio di leale cooperazione – come disegnato dall'art. 4(3) TUE – appare rilevante in questo contesto, in quanto esso prevede per gli Stati membri un obbligo di astenersi da comportamenti che possano contrastare gli obblighi verso i Trattati e la legislazione europea secondaria. Ciò comporta che gli Stati membri devono astenersi dal negoziare obbligazioni internazionali non solo per le politiche comuni dell'Unione, ma anche per tutti gli altri settori d'intervento legislativo potenzialmente atti a produrre rischi nel caso di adozione di normative nazionali contrarie alle regole comuni europee<sup>436</sup>.

Ad ogni modo, al fine di non sovrastimare la portata del principio di leale cooperazione, nell'interpretazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia rilevante in materia, appare necessario distinguere tra i casi di armonizzazione completa della legislazione europea e i casi invece di armonizzazione minima<sup>437</sup>. Nel primo esempio, la Corte di Giustizia ha avuto modo di ricordare che l'Unione europea gode di una competenza esclusiva nel settore in questione, sia a livello interno che esterno. Inoltre, l'adozione di una legislazione specifica europea che abbia condotto all'armonizzazione completa a livello interno, preclude agli Stati membri la possibilità di agire a livello interno ed esterno nel settore armonizzato, come chiarito dalla Corte nella causa *AETS*. Nel secondo esempio, invece, in via di principio gli Stati membri possono ancora concludere accordi internazionali che stabiliscano *standard* più elevati rispetto a quanto adottato in sede europea. In tali casi, infatti, l'Unione europea e gli Stati membri mantengono una competenza esterna concorrente, come peraltro indicato dalla Corte di Giustizia nel parere *OIL*.

---

<sup>435</sup> Corte di Giustizia, parere 2/94, *Adesione alla CEDU* [1996].

<sup>436</sup> Sul principio di leale cooperazione, cfr. HELISKOSKI J., "Should There Be a New Article on External Relations? Opinion 1/94 'Duty of Cooperation' in the Light of the Constitutive Treaties", in KOSKENNIEMI M. (ed.), *op. cit.*; CREMONA M., "Defending the Community interest: The duties of cooperation and compliance", in CREMONA M. E DE WITTE B. (eds.), *op. cit.*

<sup>437</sup> MONTINI M., "EC External Relations on Environmental Law", in SCOTT J. (ed.), *op. cit.*, p. 134.

### 3.3 Gli accordi misti: una definizione

Una volta analizzato il settore delle relazioni esterne dell'Unione europea da una prospettiva generale, possiamo procedere a considerare quest'ambito dal punto di vista della protezione ambientale, con particolare riguardo alle rilevanti disposizioni dei Trattati e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia.

L'Unione europea rappresenta uno degli attori più attivi a livello internazionale in materia di tutela ambientale, non solo poiché partecipa a numerosi accordi multilaterali, ma soprattutto in ragione delle forti iniziative dei suoi decisori politici durante i negoziati internazionali. Tra le funzioni di cui l'Unione europea è titolare nell'ambito dell'esercizio della propria competenza esterna, una posizione fondamentale è ricoperta infatti dalla possibilità di concludere accordi internazionali con Stati terzi ed altre organizzazioni internazionali in materie non rientranti nell'esclusiva competenza europea, questione che è stata oggetto di un intenso dibattito fin dai negoziati per il Trattato di Maastricht. In tale occasione, l'elemento più controverso riguardava la scarsa chiarezza rispetto allo *status* giuridico dell'Unione europea. Oggi, sebbene il Trattato di Lisbona – all'art. 47 TUE – abbia riconosciuto piena personalità giuridica internazionale all'Unione, la questione rimane ancora da risolvere completamente<sup>438</sup>. Nonostante tali incertezze sul piano giuridico, l'Unione europea ha comunque avviato numerose relazioni con Stati terzi ed altre organizzazioni internazionali e, avvalendosi delle proprie competenze nella sfera delle relazioni esterne, ha potuto concludere circa un centinaio di accordi internazionali<sup>439</sup>.

Come già ricordato, la base giuridica per le politiche ambientali dell'Unione europea si fonda sull'art. 191 TFUE, il quale contiene appunto un riferimento agli obiettivi, ai principi rilevanti e alle condizioni per l'azione dell'Unione in tale ambito<sup>440</sup>. In particolare, per quanto riguarda la competenza esterna dell'Unione in relazione alla tutela dell'ambiente, si deve far riferimento al paragrafo 4 del suddetto articolo, il quale indica che l'Unione europea e gli Stati membri possono cooperare con Stati terzi ed organizzazioni internazionali, sulla base delle rispettive sfere di competenza. Quanto appena descritto conferma il fatto che sia l'Unione europea che gli Stati membri possono intraprendere negoziati a livello

---

<sup>438</sup> Per una ricostruzione del dibattito della dottrina sul tema, cfr. WESSEL R.A., "The State of Affairs in EU Security and Defence Policy: The Breakthrough in the Treaty of Nice", in *Journal of Conflict & Security Law*, 2003; EECKHOUT P., *op. cit.*, 2004; TRYBUS M., *European Union Law and Defence Integration*, Oxford, 2005; GOSALBO R., "Some Reflections on the CFSP Legal Order", in *CMLR*, 2006.

<sup>439</sup> Per un elenco degli accordi misti conclusi dall'Unione europea, si veda: FEENSTRA J.J., "A Survey of the Mixed Agreements and their Participation Clauses", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; SCHERMERS H.G., "A Typology of Mixed Agreements", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H. (eds.), *op. cit.*; ROSAS A., "Mixed Union-Mixed Agreements", in KOSKENNIEMI M. (ed.), *op. cit.*; HELISKOSKI J., *Mixed Agreements* cit.; DE KERCHOVE G. E MARQUARDT S., "Les accords internationaux conclus par l'Union Européenne", in *Annuaire Français de Droit International*, 2004; WESSEL R.A., "The EU as a Party to International Agreements: Shared Competences, Mixed Responsibilities", in DASHWOOD A. E MARESCEAU M. (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008.

<sup>440</sup> Per una visione generale della dimensione esterna della politica ambientale europea, cfr. JANS J.H., *European Environmental Law* cit.

internazionale in campo ambientale. Ciò significa, in via di principio, che entrambi possono agire sia a livello interno che a livello internazionale, nonché che entrambi possono adottare le necessarie disposizioni legislative ed amministrative per dare esecuzione alle proprie politiche ambientali<sup>441</sup>.

Oltre alla possibilità di accedere a Convenzioni ambientali internazionali, l'Unione europea si può servire di altre modalità di intervento nel campo dell'azione esterna, per esempio attraverso l'adozione di una normativa interna volta alla protezione dell'ambiente extra-europeo. La questione della legittimità di tali misure a portata extraterritoriale comporta inevitabilmente un'analisi relativa alla conseguente dimensione interna – ovvero del loro rapporto con i Trattati – e alla dimensione esterna – vale a dire del rapporto con le norme di diritto internazionale. Per quanto riguarda la dimensione interna, il punto di partenza è rappresentato dall'art. 349 TFUE, il quale stabilisce l'ambito di applicazione territoriale dei Trattati e del diritto dell'Unione, ovvero tutti i territori sotto la sovranità degli Stati membri dell'Unione, compresi i territori d'oltremare. Ciò non significa necessariamente che all'Unione europea competa anche l'adozione di una legislazione con effetti extraterritoriali, in quanto una simile possibilità è riconosciuta all'Unione europea solamente per le materie nelle quali essa goda di una specifica competenza esterna – implicita o esplicita che sia – alla sola condizione che esista una differente base giuridica esterna ai Trattati<sup>442</sup>. Dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di pesca in alto mare – in particolare le cause *Kramer*<sup>443</sup> e *Drift-Nets*<sup>444</sup> – risulta che la Corte abbia adottato un approccio pragmatico rispetto alla questione delle relazioni esterne. La conseguenza logica è la seguente: nella misura in cui gli Stati membri sono competenti ad adottare misure con portata extraterritoriale in ragione del diritto internazionale – misure volte a proteggere l'ambiente fuori dal territorio nazionale – anche l'Unione europea può considerarsi competente ad adottare misure nello stesso ambito, trattandosi di misure rientranti negli scopi dell'art. 191 TFUE. In tale ottica, la competenza dell'Unione ad adottare misure con ricadute extraterritoriali non dovrebbe essere limitata a quelle aree influenzate da problematiche ambientali<sup>445</sup>.

Tornando alla questione in esame, per decenni gli accordi misti hanno rappresentato un fenomeno difficile da definire, in ragione delle profonde differenze riguardo alla tipologia, ma hanno costituito comunque uno strumento peculiare e significativo nella gestione delle relazioni internazionali dell'Unione europea, sebbene allo stesso tempo abbiano sollevato interessanti questioni giuridiche e politiche rispetto alla natura e al ruolo dell'Unione e degli Stati membri nel sistema internazionale<sup>446</sup>. Gli accordi in forma mista rivestono infatti

---

<sup>441</sup> MONTINI M., "EC External Relations on Environmental Law", in SCOTT J., *op. cit.*, p. 135.

<sup>442</sup> *Ivi*, p. 136.

<sup>443</sup> Corte di Giustizia, cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, *Kramer et al.* [1976].

<sup>444</sup> Corte di Giustizia, causa C-405/92 (*Drift-Nets*) [1993].

<sup>445</sup> JANS J.H., *European Environmental Law* cit., p. 72

<sup>446</sup> Sulle relazioni esterne dell'Unione europea in generale, cfr. TIMMERMANS C.W.A. E VÖLKER E.L.M. (eds.), *Division of Powers between the European Communities and their Member States in the Field of External Relations*, London, 1981; DOLMANS J.F.M., *Problems of Mixed Agreements*, The Hague, 1985; STEIN E., "External Relations of the European Community: Structure and Process", Florence, 1990; NEUWAHL N.A., "Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States: Mixed Agreements", in *CMLR*, 1991; NEUWAHL N.A., "Shared Powers or Combined Incompetence? More on Mixity", in *CMLR*, 1996; MACLEOD I., HENDRY I.D. E HYETT S., *op. cit.*; MCGOLDRICK D., *op. cit.*; KADDOUS C., *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence*

un'importante significato – non solo giuridico – per le relazioni internazionali dell'Unione europea, in ragione del loro diffuso impiego in numerose circostanze nella pratica del *treaty-making* delle istituzioni europee<sup>447</sup>. Nonostante il frequente ricorso agli accordi in forma mista nella prassi delle relazioni esterne europee, questi hanno dovuto attendere la riforma di Nizza per trovare riconoscimento nei Trattati<sup>448</sup>, e la stessa Corte di Giustizia si è dimostrata restia ad analizzare coerentemente i quesiti giuridici derivanti dagli accordi misti. Ne consegue che non sia ancora possibile produrre una definizione completa di tale fenomeno giuridico, a fronte di una vasta dottrina – spesso in aperto contrasto – rispetto alle numerose incertezze che derivano dalla negoziazione, conclusione ed attuazione degli accordi misti<sup>449</sup>. Il ricorso ad argomentazioni di carattere politico non deve tuttavia diventare una scorciatoia per supplire alle incertezze sul piano giuridico. Infatti, sembra essere poco opportuno consentire ad un'area essenziale del diritto dell'Unione – qual è la sfera delle relazioni esterne – di essere diretta da ragionamenti giuridici giustificati dalle sole necessità politiche contingenti, pur garantendo tuttavia le dovute esigenze di flessibilità. Ad ogni modo, gli accordi misti devono restare soggetti ai tradizionali requisiti di ragionamento giuridico in quanto non si discostano per caratteristiche ed effetti dagli altri accordi puramente europei, nonché in quanto sono suscettibili di influenzare direttamente le posizioni degli individui.

Dal ricorso agli accordi misti possiamo infine far discendere una riflessione relativa alla misura in cui essi rappresentino degli atti vincolanti per le istituzioni europee e per gli Stati membri in qualità di diritto dell'Unione. L'art. 216(2) TFUE prevede infatti che gli accordi conclusi dall'Unione europea debbano considerarsi come fonte del diritto europeo, sebbene resti da valutarne il valore nella loro interezza oppure solo per quanto riguarda le disposizioni coperte dalla competenza europea a carattere esclusivo o non-

---

*de la Cour de justice des Communautés européennes*, Bruxelles, 1998; CREMONA M., “External Relations and External Competence: The Emergence of an Integrated Policy”, in CRAIG P. E DE BURCA G. (eds.), *op. cit.*; HELISKOSKI J., *Mixed Agreements* cit.

<sup>447</sup> Cfr. PESCATORE P., “Treaty-Making by the European Communities”, in JACOBS F. E ROBERTS S. (eds.), *The Effect of Treaties in Domestic Law*, London, 1987; SCHERMERS H.G., “A Typology of Mixed Agreements”, in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; GEORGOPOULOS T., “What Kind of Treaty-Making Power for the EU?”, in *CMLR*, 2005.

<sup>448</sup> Cfr. l'ex art. 133(6) TCE, il quale richiedeva espressamente il ricorso agli accordi in forma mista per determinate situazioni. È interessante notare come il Trattato di Lisbona non contenga alcuna disposizione in materia.

<sup>449</sup> Sul dibattito della dottrina in materia di accordi misti, si veda: CREMONA M., “The Doctrine of Exclusivity and the Position of Mixed Agreements in the External Relations of the European Community”, in *Oxford Journal of Legal Studies* (d'ora in avanti *OJLS*), 1982; DOLMANS J.F.M., *op. cit.*; NEUWAHL N.A., “Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Powers by the EEC and Its Member States”, in *CMLR*, 1991; ROSAS A., “The European Union and Mixed Agreements”, in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*; LEAL-ARCAS R., “The European Community and Mixed Agreements”, in *EFAR*, 2001.

Tra i sostenitori degli accordi in forma mista, si veda: WELLER J.H.H., “The External Legal Relations on Non- Unitary Actors: Mixity and the Federal Principle”, in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; DASHWOOD A., “Why Continue to Have Mixed Agreements at All?”, in BOURGEOIS J.H.J., DEWOST J.-L. E GAIFFE M.-A. (eds.) *La Communauté européenne et les accords mixtes, Quelles perspectives?*, Bruxelles, 1997; HELISKOSKI J., *Mixed* cit.; HAYETT S., “The Duty of Cooperation: a Flexible Concept”, in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*

Tra i critici degli accordi misti, invece, si veda: PESCATORE P., “Les Relations Extérieures des Communautés Européennes”, in *Recueil Des Cours*, 1961; BARAV A., “The Division of External Relations Power Between the European Economic Community and the Member States in the Case-Law of the Court of Justice”, in TIMMERMANS C.W.A. E VÖLKER E.L.M. (eds.), *op. cit.*; BOURGEOIS J.H.J., “Mixed Agreements: A New Approach?”, in BOURGEOIS J.H.J., DEWOST J.-L. E GAIFFE M.-A. (eds.), *op. cit.*; TIMMERMANS C.W.A., “Organising Joint Participation of the E.C. and Member States”, in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*; EECKHOUT P., *op. cit.*

esclusivo (competenze parallele, condivise, congiunte). Come si vedrà, la questione non è affatto secondaria, in quanto la considerazione di un accordo misto quale fonte del diritto dell'Unione comporta inevitabilmente una giurisdizione interpretativa della Corte di Giustizia. L'obiettivo del presente capitolo è dunque di definire il significato e la rilevanza degli accordi misti per il diritto dell'Unione, nonché di esaminare le diverse tipologie di accordi nel campo delle relazioni esterne, con una particolare attenzione alla tutela ambientale.

Come abbiamo già discusso, nella maggior parte dei casi, nell'ambito dell'azione esterna europea in materia ambientale siamo in presenza di competenze condivise<sup>450</sup>. Diversamente, nel caso di accordi ambientali internazionali che abbiano una certa connessione con questioni commerciali, è possibile attribuire la competenza esclusivamente all'Unione<sup>451</sup>. Tuttavia, se in tale contesto il carattere ambientale risulta essere molto più rilevante rispetto agli aspetti commerciali, appare evidente che la competenza non può essere esclusivamente affidata alle istituzioni europee. Dalle disposizioni dei Trattati relative alla politica ambientale europea (artt. 191-193), possiamo inoltre dedurre che laddove l'Unione abbia adottato misure ambientali armonizzative a livello interno, gli Stati membri siano comunque autorizzati ad adottare misure più stringenti, anche a livello esterno, evitando in questo modo di adeguarsi alla regola generale che prevede che l'esclusione di ulteriori interventi nazionali a seguito dell'attuazione di misure europee.

Sebbene all'inizio del processo di integrazione europea la tipologia degli accordi misti non fosse prevista dal Trattato di Roma, ma espressamente dal solo art. 102 del Trattato EURATOM<sup>452</sup>, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha facilitato il ricorso agli accordi misti anche nell'ambito della CECA e CEE, prima, e dell'UE, poi. Quanto stabilito dall'art. 102 EURATOM permise di individuare una base giuridica al concetto di accordi misti, anche in sede comunitaria<sup>453</sup>. La conclusione di tale forma di accordi tra l'Unione europea e gli Stati membri si è dimostrata infatti un metodo molto efficace di negoziare accordi internazionali per quanto riguarda le materie di competenza concorrente, come nel caso del diritto ambientale. Inoltre, tale approccio presenta il vantaggio di ridurre al minimo il rischio di assumere obblighi internazionali contrastanti da parte dell'Unione e degli Stati membri riguardanti la stessa materia. La seconda modalità comporta necessariamente dei rischi legati al requisito della rappresentazione unitaria dell'Unione europea a livello internazionale, rischio che – come sottolineato a più riprese dalla Corte di Giustizia – può essere scongiurato attraverso il rispetto del principio di leale cooperazione tra istituzioni europee e Stati membri durante le varie fasi di negoziazione, conclusione ed esecuzione degli impegni derivanti dall'accordo misto in questione.

---

<sup>450</sup> Cfr. THIEME D., "European Community external relations in the field of environment", in *EELR*, 2001; VERWEY D., *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties*, The Hague, 2004.

<sup>451</sup> Cfr. DEMARET P., "Environmental Policy and Commercial Policy: The Emergence of Trade-Related Environmental Measures (TREMS) in the External Relations of the European Community", in MARESCEAU M., *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, Leiden, 1993.

<sup>452</sup> L'art. 102 del Trattato EURATOM prevedeva infatti che gli accordi o i contratti sottoscritti con uno Stato terzo cui vi partecipassero uno o più Stati membri in aggiunta alla Comunità, non potessero entrare in vigore fintantoché tutti gli Stati interessati non avessero notificato alla Commissione l'attuazione delle disposizioni di tali accordi nel rispetto delle normative nazionali.

<sup>453</sup> Cfr. GRANVIK L., "Incomplete Mixed Environmental Agreements of the Community and the Principle of Bindingness", in KOSKENNIEMI M. (ed.), *op. cit.*

In particolare, nel caso della competenza condivisa, fintantoché in un determinato ambito l'Unione europea non abbia ancora esercitato le proprie competenze interne, la competenza esterna dell'Unione in questo stesso ambito rimane potenziale, soprattutto in relazione alla capacità di concludere accordi internazionali, che rimane agli Stati membri<sup>454</sup>. Inoltre, nel caso di competenza concorrente, laddove i Trattati prevedano espressamente che l'eventuale competenza esterna europea non pregiudichi quella degli Stati membri – come indicato dagli artt. 191(4) e 211 TFUE – oppure che essa derivi dall'esistenza di una competenza interna svincolata dall'adozione di norme minime da parte dell'Unione europea – realizzabile esclusivamente attraverso l'esercizio della competenza esterna – come previsto dall'art. 154 TFUE. Infine, esiste una competenza parallela tra l'Unione europea e gli Stati membri nell'ambito della coesistenza tra norme europee e norme nazionali in determinati settori, com'è il caso dei diritti di proprietà intellettuale<sup>455</sup>.

### 3.3.1 Dottrina e pratica

Il fenomeno degli accordi misti è ormai diventato uno degli strumenti principali della gestione delle relazioni esterne dell'Unione, in ragione della peculiarità della divisione delle competenze verticali ed orizzontali nell'ordinamento giuridico europeo, nonché della particolare interconnessione tra i diversi ambiti dell'azione esterna europea. Il contributo fornito dalla Corte di Giustizia nella delimitazione delle competenze attuative ed interpretative degli accordi misti ha rappresentato un'opera di notevole rilevanza. Sarà dunque interessante analizzare come e in quale misura la Corte sia titolare di una giurisdizione interpretativa rispetto alle disposizioni di un accordo misto, alla luce appunto degli sviluppi giurisprudenziali<sup>456</sup>.

La dottrina si è a lungo interrogata rispetto alla compatibilità degli accordi in forma mista con il diritto dell'Unione<sup>457</sup>. In particolare, Cremona ha sostenuto che il sempre più frequente ricorso agli accordi misti ha

---

<sup>454</sup> Cfr. TIZZANO A., "Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della C.e.e.", in *Foro it.*, 1973.

<sup>455</sup> Sul punto, cfr. DEMIRAY P., "Intellectual Property and the External Power of the European Community: The New Dimension", in *Michigan Journal of International Law*, 1994; MACLEOD I., HENDRY I.D. E HYETT S., *op. cit.*; TOMUSCHAT C., "How to Handle Parallel Treaty-Making Powers of the Member States and their Territorial Subdivisions", in BOURGEOIS J.H.J., DEWOST J.-L. E GAIFFE M.-A., (eds.), *op. cit.*

<sup>456</sup> Riguardo alla competenza interpretativa della Corte di Giustizia in materia di accordi misti, cfr. VON BOGDANDY A., "Case C-53/96 Hermès International v. FHT Marketing Choice BV, Judgment of the Court (Full Court) of 16 June 1998", in *CMLR*, 1999; HELISKOSKI J., "The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements", in *NJIL*, 2000; LAUWAARS R.H., "Interpretation of International Agreements by National Courts: An EC View", in BRONCKERS M. E QUICK R. (ed.), *New Directions in International Economic Law – Essays in Honour of John H. Jackson*, London, 2000; RUESSMANN L., "Of Neckties, Perfumes and Scaffolding: The Place of Article 50 of the WTO TRIPS Agreement in the Community Legal Order", in *International Trade Law and Regulation* (d'ora in avanti *ITLR*), 2000; KOUTRAKOS P., "The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure", in *EFAR*, 2002; KETVEL M.-G.G., "The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy", in *International Comparative Law Quarterly* (d'ora in avanti *ICLQ*), 2006.

<sup>457</sup> Sul contesto generale delle relazioni esterne dell'Unione europea, cfr. PESCATORE P., "Les relations extérieures des Communautés Européennes", in *Recueil Des Cours*, 1961; COSTONIS J.J., "The Treaty Making Power of the EEC: The Perception of a Decade", in *CMLR*, 1968; TIMMERMANS C.W.A. E VÖLKER E.L.M. (ed.), *op. cit.*; DOLMANS M.J.F.M., *op. cit.*; NEUWAHL N.A., "Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Powers by the EEC and its Member States: Mixed Agreements", in *CMLR*, 1991; FRID R., *The Relations between the EC and International Organizations. Legal Theory and Practice*, London, 1995; KANIEL M., *The Exclusive Treaty-*



indebolito l'efficacia pratica della dottrina dell'esclusività, se non addirittura le sue basi teoriche<sup>458</sup>. O'Keeffe e Schermers hanno osservato come sia presente il rischio che gli Stati membri compiano un abuso cercando di inserire in un accordo determinate disposizioni al solo fine di renderlo misto<sup>459</sup>. Nella pratica delle relazioni esterne dell'Unione, infatti, non è affatto difficile per gli Stati membri inserire in un accordo internazionale alcuni elementi che non rientrino nella competenza esclusiva europea, essendo sufficiente anche una disposizione marginale per caratterizzarlo come misto. D'altro canto, Weiler ha invece sottolineato come gli accordi misti rappresentino un elemento positivo nel sistema europeo delle relazioni esterne, a dispetto dei pericoli di abuso, in quanto in numerose circostanze tali accordi hanno contribuito positivamente al processo di integrazione europea, in ragione della crescente cooperazione tra Unione e Stati membri nel rafforzamento della propria posizione internazionale, con inevitabili riflessi rispetto al consolidamento del sistema europeo nel suo insieme<sup>460</sup>. Di più, gli Stati membri possono anche ridurre il ruolo e la posizione della Commissione europea quale rappresentante della personalità internazionale dell'Unione, com'è successo per esempio nel caso dell'accordo sulla pesca in ambito FAO precedentemente richiamato<sup>461</sup>. C'è inoltre il rischio di determinare incertezza laddove l'accordo misto non rifletta necessariamente la suddivisione delle competenze tra Unione europea e Stati membri in relazione alla materia oggetto dell'accordo, generando conseguentemente serie questioni giuridiche e pratiche<sup>462</sup>.

La necessità di garantire l'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione non rappresenta comunque l'unica motivazione che ha spinto a far sempre più largo ricorso agli accordi in forma mista. Il loro sviluppo ha di fatto subito l'influenza di altri elementi – apparentemente marginali e di natura non giuridica – quali considerazioni storiche, politiche ed economiche. La questione degli accordi misti non ha infatti interessato solamente il complesso dibattito da parte della dottrina, ma è entrato nella pratica quotidiana delle relazioni esterne dell'Unione europea. Secondo quanto indicato da Ehlermann già negli anni Ottanta, le giustificazioni pratiche a carattere esterno del ricorso agli accordi in forma mista sono oggettivamente limitate, in quanto appare evidente che esso dipenda quasi esclusivamente dalle procedure decisionali interne all'Unione<sup>463</sup>. Accade infatti spesso che la Commissione europea dichiari la propria preferenza per la forma mista al fine di scongiurare l'insorgere di tensioni inter-istituzionali. Da un punto

---

*Making Power of the European Community up to the Period of the Single European Act*, The Hague, 1996; MACLEOD I., HENDRY I. E HYETT S., *op. cit.*; NEUWAHL N.A., "Shared Powers or Combined Incompetence? More on Mixity", in *CMLR*, 1996; BOURGEOIS J., DEWOST J.-L. E GAIFFE M.-A., *La Communauté européenne et les accords mixtes, Quelles perspectives?*, Bruxelles, 1997; KOSKENNIEMI M. (ed.), *op. cit.*

<sup>458</sup> CREMONA M., "The Doctrine of Exclusivity and the Position of Mixed Agreements in the External Relations of the European Community", in *OJLS*, 1982, p. 428.

<sup>459</sup> O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (ed.), *op. cit.*, p. ix.

<sup>460</sup> Cfr. WEILER J., "The External Relations on Non-Unitary Actors: Mixity and the Federal Principle", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*

<sup>461</sup> MACGOLDRICK D., *International Relations Law of the European Union*, London, 1997, p. 80

<sup>462</sup> Cfr. EHLERMANN C.-D., "Mixed Agreements: A List of Problems", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; BLECKMANN A., "The Mixed Agreements of the EEC in Public International Law", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*

<sup>463</sup> Cfr. EHLERMANN C.-D., "Mixed Agreements: A List of Problems", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*

di vista più propriamente internazionale, il ricorso agli accordi misti rappresenta una modalità per consentire la partecipazione dell'Unione europea ad accordi che abbiano in oggetto materie sulle quali l'Unione stessa eserciti una competenza marginale<sup>464</sup>.

Ad oggi, la maggior parte delle Convenzioni ambientali internazionali consente la partecipazione a pieno titolo dell'Unione accanto ai propri Stati membri. Infatti, sebbene questa abbia visto un riconoscimento sempre più forte della propria personalità giuridica internazionale, deve comunque accettare la persistenza di interessi legittimi dei propri Stati membri nella sfera esterna. In un certo senso, la semplice considerazione che l'Unione europea non rappresenti un attore unitario dal punto di vista del diritto internazionale – quale riflesso della sua complessa realtà politica e giuridica – aiuta a comprendere il ricorso sempre più frequente agli accordi misti quale mezzo per realizzare gli obiettivi internazionali dell'Unione stabiliti dai Trattati. Gli accordi misti rappresentano l'ovvia conseguenza della divisione delle competenze nel sistema europeo<sup>465</sup>. Non bisogna però dimenticare che tale suddivisione si può evolvere nel corso della vita di un accordo, com'è stato il caso del WTO<sup>466</sup>, o addirittura nella fase di redazione del testo dell'accordo, come nel caso dell'accordo sulla pesca in sede FAO<sup>467</sup>. L'eccezione più nota è quella relativa alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione (*Convention on International Trade of Endangered Species, CITES*) del 1973<sup>468</sup>, uno dei primi accordi internazionali in materia ambientale, che probabilmente proprio in ragione di ciò non prevede la possibilità di adesione dell'Unione europea.

Da una prospettiva più eminentemente politica, gli accordi misti costituiscono una chiara rappresentazione della natura ibrida dell'Unione europea, dalla quale derivano precise questioni che giustificano il ricorso agli accordi in forma mista, come ad esempio le eventuali conseguenze finanziarie per gli Stati membri<sup>469</sup>, la richiesta delle altre Parti contraenti per la partecipazione degli Stati membri accanto all'Unione, al fine di ottenere maggiori garanzie rispetto all'attuazione dell'accordo stesso, l'opportunità per l'Unione di partecipare all'accordo in modo da evitare eventuali violazioni del diritto

---

<sup>464</sup> EECKHOUT P., *op. cit.*, p. 198

<sup>465</sup> Sugli accordi misti in generale, cfr. ZAMPINI F., “Les limites de la compétence externe de la Communauté européenne selon la CJCE et les limites de l'intervention judiciaire”, in BOURGEOIS J.H.J., DEWOST J.-L. E GAIFFE M.-A. (eds.), *op. cit.*; ROSAS A., “Mixed Union-Mixed Agreements”, in KOSKENNIEMI M. (ed.), *op. cit.*; EECKHOUT P., *op. cit.*; KARAYIGIT M., “Why and To What Extent a Common Interpretative Position for Mixed Agreements?”, in *EFAR*, 2006; HOLDGAARD R., *op. cit.*; IPPOLITO F., “Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione”, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009; KOUTRAKOS P., “Interpretation of Mixed Agreements”, in HILLION C. E KOUTRAKOS P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited*, London, 2010.

<sup>466</sup> In particolare, cfr. PETERSMANN E.-U., “Participation of the European Communities in the GATT: International Law and Community Law Aspects”, in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*

<sup>467</sup> Corte di Giustizia, causa C-25/94, *Commissione c. Regno Unito (Accordo sulla pesca FAO)* [1996].

<sup>468</sup> La Convenzione CITES sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione è un accordo internazionale firmato a Washington nel 1973, allo scopo di regolamentare il commercio delle specie di fauna e flora in pericolo di estinzione. In particolare, essa riguarda il commercio di esemplari vivi o morti, oppure parti di organismi o prodotti derivati, mirando a impedirne lo sfruttamento commerciale, quale prima causa di estinzione delle specie in pericolo. La Convenzione CITES rientra appieno nelle attività dell'UNEP, ed attualmente vede l'adesione di 175 Stati.

<sup>469</sup> Cfr. LEAL-ARCAS R., “The European Community and Mixed Agreements”, in *EFAR*, 2001; LENAERTS L., VAN NUFFEL P. E BRAY R., *Constitutional Law of the European Union*, London, 2005.

europeo o comunque per sfuggire ad una stringente delimitazione delle rispettive sfere di competenza tra Unione e Stati membri. Non va dimenticata, naturalmente, la necessità politica degli Stati membri di mantenere un ruolo primario in ambito internazionale<sup>470</sup>, attraverso la partecipazione nelle relazioni esterne dell'Unione, in modo da neutralizzare l'estensione delle competenze interne europee a seguito dell'esercizio della relativa competenza esterna.

La partecipazione dei singoli Stati membri ad un accordo misto accanto all'Unione europea consentirebbe così a questi di proteggere ulteriormente i propri interessi internazionali contro le decisioni che uscirebbero dal Consiglio attraverso un voto a maggioranza qualificata. La partecipazione degli Stati membri in un accordo internazionale dell'Unione, tuttavia, non è scontata. Nella causa C-268/94<sup>471</sup>, la Corte di Giustizia ha affermato il principio secondo cui nel caso di un accordo internazionale rientrante sostanzialmente nella sfera di competenza dell'Unione europea, l'esistenza di alcune disposizioni accessorie di competenza nazionale non rende la conclusione di tale accordo obbligatoriamente in forma mista.

È importante inoltre considerare il rilievo dell'atteggiamento degli Stati terzi rispetto alla responsabilità congiunta dell'Unione e degli Stati membri, ed in particolare l'eventuale opposizione a suddividere i diritti, gli obblighi e le responsabilità derivanti da un accordo misto in due parti separate. Peraltro, alle origini del processo di integrazione europea, la partecipazione degli Stati membri ad accordi conclusi dall'Unione risultava essenziale in quanto considerati dagli Stati terzi una sorta di garanti degli obblighi sottoscritti, nonché per far fronte ad eventuali incertezze legate all'allocazione delle competenze tra questi<sup>472</sup>. La stessa partecipazione degli Stati membri al WTO pare essere giustificata, da parte della dottrina, dalla necessità di garantire una disciplinata transizione dal sistema GATT al sistema WTO<sup>473</sup>, ovvero di ottenere il riconoscimento dell'Unione quale membro a tutti gli effetti, con la conseguente facoltà di condurre le relazioni commerciali europee nell'intero ambito coperto dal WTO, nonché di garantire gli altri Stati membri del WTO relativamente al rispetto degli obblighi assunti dall'Unione europea<sup>474</sup>.

---

<sup>470</sup> Cfr. EHLERMANN C.D., "Mixed Agreements. A List of Problems", in O'KEEFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; WEILER J.H.H., "The External Legal Relations of Non-Unitary Actors: Mixity and Federal Principle", in O'KEEFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; EMILIOU N., "The Death of Exclusive Competence?", in *ELR*, 1996.

<sup>471</sup> Corte di Giustizia, causa C-268/94, *Portogallo c. Consiglio (Accordo con l'India)* [1996].

<sup>472</sup> Cfr. LENAERTS K. E DE SMIJTER E., *op. cit.*; BOURGEOIS J.H.J., "Mixed Agreements, a New Approach?", in BOURGEOIS J.H.J., DEWOST J.-L. E GAIFFE M.-A., (eds.), *op. cit.*

<sup>473</sup> Sul rapporto tra il sistema GATT e l'Unione europea, cfr. WAELEBROECK M., "Effect of GATT within the Legal Order of the EEC", in *Journal of World Trade Law* (d'ora in avanti *JWTL*), 1974; DE LA TORRE F.C., "The Status of GATT in EC Law, Revisited", in *JWTL*, 1995; SCOTT J., "The GATT and Community Law: Rethinking the Regulatory Gap", in SHAW J. E MORE G. (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, 1995.

<sup>474</sup> Per un commento sul parere WTO, cfr. BOURGEOIS J.H.J., "The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echernach Procession", in *CMLR*, 1995; HILF M., "The EC's Opinion on the WTO – No Surprise, but Wise?", in *EJIL*, 1995; APELLA A., "Constitutional Aspects of Opinion 1/94 of the ECJ Concerning the WTO Agreement", in *ICLQ*, 1996; PESCATORE P., "Opinion 1/94 on "conclusion" of the WTO Agreement: is there an escape from a programmed disaster?", in *CMLR*, 1999; BOURGEOIS J.H.J., "The European Court of Justice and the WTO: Problems and Challenges", in WEILER J.H.H., *The EU, the WTO and the NAFTA*, Oxford, 2000; NEUWAHL N.A., "The WTO Opinion and Implied External Powers of the Community – A Hidden Agenda?", in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*

Quanto alla definizione di accordo misto da un punto di vista procedurale, esso consiste in un accordo del quale sono parti contraenti sia l'Unione europea che gli Stati membri. Da un punto di vista sostanziale, invece, possiamo definire l'accordo misto come un accordo nel quale sia possibile suddividere i diritti e gli obblighi tra l'Unione europea e gli Stati membri, comportando così per nessuna delle parti la facoltà di poter esercitare una piena competenza in una data materia<sup>475</sup>.

Potremmo dunque sostenere, come ha fatto Heliskoski<sup>476</sup>, che una soluzione giuridica alle questioni aperte dal sempre più frequente ricorso agli accordi misti debbano bilanciare tre parametri fondamentali: (i) gli interessi degli Stati membri a mantenere il controllo della propria rappresentanza nelle relazioni internazionali; (ii) la necessità dell'Unione europea a garantire la propria autonomia decisionale e normativa; (iii) l'esigenza degli Stati terzi e delle altre organizzazioni internazionali di vedere assicurata la certezza giuridica derivante dalla responsabilità internazionale dell'Unione e degli Stati membri, assunta attraverso la conclusione di un accordo misto. Tali parametri possono essere utilizzati come principi da compensare allo scopo di trovare soluzioni pratiche alle questioni legate agli accordi misti.

### 3.3.2 *La giurisdizione interpretativa della Corte di Giustizia*

Quale soluzione alla mancata definizione del fenomeno degli accordi misti da parte dei Trattati ha contribuito l'apporto giurisprudenziale della Corte di Giustizia, la quale ha tentato di fornire risposte più dettagliate riguardo a numerose questioni, tra cui la distinzione tra le caratteristiche e l'attuazione degli accordi misti, l'impatto sulla responsabilità internazionale dell'Unione e degli Stati membri a seguito del recepimento dell'accordo misto nell'ordinamento giuridico europeo, nonché l'importanza del requisito di uniformità dell'applicazione ed interpretazione. Il carattere misto degli accordi internazionali in materia ambientale comporta necessariamente la salvaguardia dell'equilibrio verticale nella divisione delle competenze tra Unione e Stati membri<sup>477</sup>.

Gran parte della giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa a questioni di diritto internazionale ha riguardato disposizioni incluse in accordi in forma mista, sebbene si sia occupata raramente di accordi misti ambientali. Nella maggioranza dei casi, comunque, le pronunce della Corte non hanno comportato l'insorgere di problemi pratici, in quanto le disposizioni in esame rientravano nella competenza dell'Unione<sup>478</sup>. Ciononostante, le istituzioni europee e gli Stati membri hanno spesso concluso accordi

---

<sup>475</sup> SCHERMERS H.G., "A Typology of Mixed Agreements", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*

<sup>476</sup> Cfr. HELISKOSKI J., *Mixed Agreements* cit.

<sup>477</sup> Cfr. HELISKOSKI J., "The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements", in *NJIL*, 2000; NEUWAHL N.A., "Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Powers by the EEC and Its Member States: Mixed Agreements", in *CMLR*, 1991; KARAYIGIT M., *op. cit.*

<sup>478</sup> In particolare, cfr. Corte di Giustizia, causa C-181/73, *R. e V. Haegeman c. Belgio* [1974]; Corte di Giustizia, causa C-87/75, *Conceria Daniele Bresciani c. Amministrazione Italiana delle Finanze* [1976]; Corte di Giustizia, causa C-104/81, *Hauptzollamt Mainz c. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.* [1982].

misti sprovvisti di una chiara definizione della responsabilità dell'Unione nei confronti degli Stati terzi e della portata della competenza europea a concludere accordi internazionali<sup>479</sup>.

Dopo un'iniziale fase di scetticismo della Corte di Giustizia, le cui considerazioni partivano appunto dall'incompatibilità degli accordi misti con i Trattati, si è giunti ad una loro prudente accettazione in quanto fondamentali per il buon funzionamento delle relazioni esterne dell'Unione. Tale posizione è stata resa possibile dall'analisi delle divisioni interne della competenza a concludere accordi internazionali, nonché della naturale tendenza verso l'unità nella rappresentanza internazionale dell'Unione europea e dell'incremento nella cooperazione internazionale multilaterale in numerose aree di competenza. Ciò ha infatti condotto la Corte di Giustizia a modificare la propria posizione iniziale – enunciata nel parere 1/76 sul fondo sulla navigazione interna<sup>480</sup> e nelle cause *AETS* e *Kramer* – e ad accettare quindi il ricorso agli accordi internazionali in forma mista nel sistema delle relazioni esterne dell'Unione. Tale apertura è stata accompagnata dall'introduzione dell'obbligo di leale cooperazione – parere 1/78 sull'accordo sulla gomma e sentenza 1/78 – fino ad assumere la configurazione attuale a seguito dei pareri 2/91 sulla Convenzione dell'OIL, 1/94 sul WTO, 2/00 sul Protocollo di Cartagena, nonché delle sentenze *FAO*, *Dior* e *MOX Plant*.

Per quanto riguarda le pronunce della Corte di Giustizia in materia di accordi di associazione, vediamo che questa si è espressa per la prima volta in occasione della causa *Haegeman*<sup>481</sup>. In particolare, la Corte ha stabilito che l'accordo in esame rappresentasse un atto delle istituzioni e che la sua entrata in vigore rendesse le relative disposizioni parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, con l'ovvia conseguenza di poter ricorrere alla propria giurisdizione interpretativa secondo quanto indicato dall'art. 267 TFUE. In altre parole, sebbene l'accordo in questione avesse natura mista, le disposizioni rilevanti rientravano nella competenza europea. La questione delle disposizioni di competenza degli Stati membri fu avanzata successivamente nella causa *Demirel*<sup>482</sup>, nella quale la Corte ha utilizzato il termine accordo misto per descrivere l'accordo di associazione tra l'Unione europea ed i suoi Stati membri, da un lato, e la Turchia, dall'altro. Poiché l'accordo di associazione in esame creava un legame speciale e privilegiato con uno Stato non-membro suscettibile di intervenire sull'ordinamento giuridico europeo – che dunque doveva garantire il rispetto di tutti quegli obblighi coperti dal Trattato in ragione dell'art. 217 TFUE – la Corte dichiarò la propria competenza giurisdizionale sull'intero accordo, pur non estendendola anche alle disposizioni rientranti nella competenza dei singoli Stati membri. Tale interpretazione era giustificata dalla particolare natura dell'accordo di associazione, strumento che prevede un'effettiva attuazione delle proprie disposizioni da parte delle istituzioni europee, in quanto generante un preciso rapporto volto alla promozione dell'*acquis communautaire*.

La stessa Corte sembrava porre implicitamente dei limiti alla propria giurisdizione interpretativa, nella misura in cui uno Stato abbia posto una riserva all'accordo di associazione, peraltro come sottolineato dall'Avvocato

---

<sup>479</sup> HOLDGAARD R., *op. cit.*, p. 205.

<sup>480</sup> Corte di Giustizia, parere 1/76, *Accordo sulla navigazione interna* [1977].

<sup>481</sup> Per un commento, cfr. CHEYNE I., “*Haegeman, Demirel and their Progeny*”, in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*

<sup>482</sup> Corte di Giustizia, causa C-12/86, *Meyrem Demirel c. Stadt Schwäbisch Gmund* [1987].

generale Darmon<sup>483</sup>. La sola esistenza di una competenza dell'Unione europea dava dunque origine alla giurisdizione interpretativa della Corte di Giustizia rispetto alle disposizioni di un accordo misto rientranti nella sfera di competenza condivisa, in ragione del fatto che sia l'Unione che gli Stati membri hanno assunto delle obbligazioni con Stati terzi attraverso un'azione congiunta nell'esercizio delle rispettive competenze<sup>484</sup>. Ad ogni modo, se da un lato è stata accertata la giurisdizione interpretativa della Corte per disposizioni rientranti nella sfera di competenza nazionale in materia di accordi di associazione – in virtù della loro natura specifica e dei rapporti particolari e privilegiati creati con Stati terzi – dall'altro resta ancora da vedere se una simile giurisdizione si possa estendere anche ad altre tipologie di accordo misto.

In materia di accordi commerciali, poi, abbiamo già osservato che l'uniforme applicazione sul piano interno nel sistema europeo ha il preciso scopo di scongiurare effetti distorsivi della concorrenza intra-europea, come sottolineato dalla Corte di Giustizia nelle cause *Hermès*, *Dior*, *Convenzione di Berna* e *MOX Plant*. In particolare, nella causa *Hermès*<sup>485</sup> la Corte ha ammesso la propria giurisdizione interpretativa rispetto ad una disposizione in materia TRIPS applicabile a fattispecie sia di competenza nazionale che europea, sottolineando allo stesso tempo la necessità di garantire un'interpretazione uniforme. Successivamente, nelle cause *Dior*<sup>486</sup>, *Schieving-Nijstad*<sup>487</sup> e *Merck*<sup>488</sup>, la Corte ha esteso la propria giurisdizione interpretativa all'intera materia TRIPS, seppur mantenendo la propria competenza alle sole disposizioni procedurali rientranti tanto nella competenza dell'Unione che in quella degli Stati membri. Sul piano esterno, invece, l'interesse europeo all'applicazione uniforme risponde all'esigenza di garantire l'unità dell'azione internazionale dell'Unione. Ne consegue dunque che l'esigenza di applicazione uniforme da parte dell'Unione – interna o esterna che sia – influenzi la definizione dell'appartenenza o meno delle disposizioni di un accordo misto all'ordinamento giuridico europeo<sup>489</sup>.

A tale scopo la Corte ha riconosciuto che un accordo misto concluso con Stati terzi abbia lo stesso carattere di un accordo concluso dalla sola Unione, nella misura in cui le loro disposizioni rientrino interamente nell'ambito della competenza europea. Nella causa *Etang de Berre*<sup>490</sup> la Corte di Giustizia ha infatti stabilito la violazione da parte francese degli obblighi europei derivanti dalla mancata attuazione di un accordo misto, sebbene una simile violazione fosse riferita ad una materia non rientrante nella competenza dell'Unione<sup>491</sup>.

---

<sup>483</sup> Cfr. parere dell'Avvocato Generale Darmon, causa C-12/86, *Meryem Demirel c. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987].

<sup>484</sup> KARAYIGIT M.T., *op. cit.*, p. 448.

<sup>485</sup> Corte di Giustizia, causa C-53/96, *Hermès International c. FHT Marketing Choise BV* [1998].

<sup>486</sup> Corte di Giustizia, cause riunite C-392/98 e C-300/98, *Parfums Christian Dior SA c. Tuk Consultancy BV* [2000].

<sup>487</sup> Corte di Giustizia, causa C- 89/99, *Schieving-Nijstad vof et al. E Robert Groneweled* [2001].

<sup>488</sup> Corte di Giustizia, causa C-431/05, *Merck Genéricos-Produtos Farmacênticos c. Merck & Co. Inc. e Merck Sharp & Dohme Lda.* [2007].

<sup>489</sup> Cfr. ROSAS A., "The European Union and Mixed Agreements", in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*, pp. 213 e ss.

<sup>490</sup> Corte di Giustizia, causa C-293/03, *Commissione c. Francia (Etang de Berre)* [2004].

<sup>491</sup> Nella causa *Etang de Berre*, la Commissione affermò infatti che la Francia avesse violato gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento in quanto non era riuscita a prevenire lo scarico di acqua fresca nell'ambiente acquatico salato dell'Etang de Berre. La Corte di Giustizia stabilì la connessione tra la suddetta Convenzione – nella forma di un accordo misto – con l'ordinamento giuridico europeo, seppur nell'ambito della competenza non esclusiva

Precedentemente, la Corte aveva ritenuto che il mancato rispetto di simili disposizioni da parte degli Stati rappresentasse una violazione del diritto dell'UE. Infatti, nella causa relativa alla *Convenzione di Berna*<sup>492</sup> l'Irlanda fu accusata di aver violato l'art. 5 del Protocollo 8 dell'Accordo EEA rifiutandosi di sottoscrivere la Convenzione di Berna sui diritti di proprietà intellettuale, di competenza degli Stati membri. La Corte di Giustizia stabilì che il requisito dell'adesione dovesse rientrare nell'ambito dell'azione europea, in quanto sottoscritto nel contesto di un accordo misto cui vi partecipano sia l'Unione che gli Stati membri e – a maggior ragione – per una materia coperta in larga misura dai Trattati stessi.

Nella causa *MOX Plant*, poi, l'Irlanda attivò un procedimento di risoluzione delle controversie contro il Regno Unito nel contesto di un accordo misto – la Convenzione ONU sul diritto del mare – e non davanti alla Corte di Giustizia secondo quanto stabilito dall'art. 344 TFUE<sup>493</sup>. Il ricorso irlandese era riferito alla validità della decisione britannica di permettere il funzionamento di una centrale nucleare senza rispettare una serie di obblighi derivanti dall'UNCLOS. La Corte di Giustizia sottolineò come le disposizioni della Convenzione richiamate dall'Irlanda di fronte al tribunale arbitrale rientrassero pienamente nell'ambito di quelle stesse competenze che hanno consentito all'Unione di partecipare alla suddetta Convenzione, conclusa dall'Unione attraverso la Decisione 98/392/CE<sup>494</sup>. Diversamente dalle precedenti cause – *Dior* e *Merk* – la Corte non si focalizzò sul carattere esclusivo della competenza europea, ma preferì operare una distinzione tra l'esercizio effettivo della competenza e della già richiamata *pre-emption*<sup>495</sup>.

In conclusione, da questa analisi preliminare risulta che il valore degli accordi misti nell'ordinamento giuridico europeo sono determinati da una serie di parametri: i) la portata della legislazione dell'Unione europea; ii) la portata della competenza europea; (iii) la necessità di un'interpretazione uniforme; (iv) la necessità di rispettare efficacemente gli obblighi internazionali<sup>496</sup>. La definizione di simili parametri è utile a chiarire come gli obblighi internazionali degli Stati membri – in merito alle disposizioni di un accordo misto relative alla partecipazione di questi alla conclusione dell'accordo stesso – possano costituire una fonte del diritto dell'Unione.

---

dell'Unione. Poiché da tale Convenzione discendono obblighi e diritti in una materia largamente coperta dalla legislazione europea, appare evidente che esista un interesse dell'Unione e degli Stati membri al rispetto delle sue disposizioni.

<sup>492</sup> Corte di Giustizia, causa C-13/00, *Commissione c. Irlanda (Convenzione di Berna)* [2001].

<sup>493</sup> Per un commento sulla causa *MOX Plant*, cfr. SHANY V., "The First MOX Plant Award: The Need to Harmonize Competing Environmental Regimes and Dispute Settlement Procedures", in *Leiden Journal of International Law*, 2004; CHURCHILL R. E SCOTT J., "The MOX Plant Litigation: The First Half-Life", in *ICLQ*, 2005; MARSDEN S., "MOX Plant and the Espoo Convention: Can Member States Disputes Concerning Mixed Environmental Agreements be Resolved outside EC Law?", in *RECIEL*, 2009.

<sup>494</sup> Decisione del Consiglio 98/392/CE sulla conclusione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), in GUCE (1998) L 179.

<sup>495</sup> KARAYIGIT M.T., *op. cit.*, p. 454.

<sup>496</sup> NEFRAMI E., "Mixed Agreements as a Source of European Union Law", in CANNIZZARO E. *et al.* (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden, 2012, p. 328.

### 3.3.3 *L'obbligo di leale cooperazione e il requisito dell'unità della rappresentanza esterna dell'Unione*

Attraverso un'analisi accurata della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia, possiamo osservare come due principali considerazioni hanno ispirato l'emergere dell'obbligo di leale cooperazione, piuttosto che disposizioni specifiche stabilite nei Trattati<sup>497</sup>. Da una parte la Corte ha introdotto tale obbligo quale mezzo per assicurare la completa attuazione degli accordi misti, a garanzia della capacità dell'Unione europea di rispettare pienamente i propri impegni internazionali. Dall'altra parte, poi, l'obbligo di leale cooperazione trova fondamento nel requisito essenziale dell'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione, la quale è in grado di tutelare efficacemente i propri diritti ed interessi nelle relazioni internazionali<sup>498</sup>. Quale principio generale del diritto dell'Unione, l'obbligo di leale cooperazione si impone sia agli Stati membri che alle istituzioni europee, e si estende all'intero oggetto di un accordo misto, indipendentemente dalla competenza dell'Unione in una specifica materia.

La Corte di Giustizia ha sottolineato spesso come l'obbligo di leale cooperazione si applichi ad ogni fase di vita di un accordo misto. In particolare, nella fase dei negoziati e della conclusione, tale obbligo sembra assumere la mera funzione di obiettivo dell'azione europea, con la conseguenza che, in ambiti nei quali l'Unione non abbia competenza esclusiva, impegni semplicemente le istituzioni europee e gli Stati membri ad utilizzare ogni mezzo necessario a raggiungere una posizione comune. In tal modo, esso assume il carattere di obbligo procedurale più che di obbligo riferito al risultato, in ragione dell'ovvia considerazione che gli Stati membri possono trarre maggiori vantaggi da una posizione unitaria dell'Unione rispetto a singole azioni nazionali<sup>499</sup>.

Quanto alla fase di attuazione, la posizione della Corte di Giustizia in occasione della sentenza 1/78 e dei pareri 2/91, 1/94 e 2/00 dimostra come essa sia ricorsa all'obbligo di leale cooperazione come risposta alle eventuali complicazioni che possono sorgere al momento dell'esecuzione di un accordo misto, senza tuttavia fornire un'analisi precisa sulle relative conseguenze giuridiche. Ciononostante, le cause *FAO*, *MOX Plant* e *Dior* hanno indicato che tale obbligo imponga specifici impegni giuridici sia all'Unione europea che agli Stati membri nella fase di attuazione di un accordo misto. Come abbiamo precedentemente osservato, la causa *FAO*<sup>500</sup> – relativa all'esercizio della competenza relativa alle votazioni in ambito FAO da parte dell'Unione e degli Stati membri<sup>501</sup> – ha visto la Commissione contestare la decisione del Consiglio di

---

<sup>497</sup> Sul punto, cfr. FRID R., *op. cit.*; MACLEOD I., HENDRY I.D. E HYETT S., *op. cit.*

<sup>498</sup> Sull'obbligo di leale cooperazione, cfr. CREMONA M., "Defending the Community Interest: the Duties of Cooperation and Compliance", in CREMONA M. E DE WITTE B. (eds.), *EU Foreign Relations Law*, Oxford, 2008; NEFRAMI E., "The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations", in *CMLR*, 2010.

<sup>499</sup> Cfr. , HELISKOSKI J., "Should There Be a New Article on External Relations?", in KOSKENNIEMI M. (ed.), *op. cit.*, p.273.

<sup>500</sup> Corte di Giustizia, causa C-25/94, *Commissione c. Regno Unito (Accordo sulla pesca FAO)* [1996].

<sup>501</sup> La partecipazione congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri alla FAO è regolata dal principio dell'esercizio alternato del diritto di voto. Infatti, in previsione di ogni riunione della FAO, questi devono indicare di volta in volta se la competenza a partecipare alle votazioni debba essere esercitata dall'Unione o dagli Stati membri. Per facilitare tale procedura, il Consiglio e la Commissione hanno adottato una disposizione relativa alla preparazione degli incontri FAO, delle dichiarazioni e delle votazioni, la quale prevede che se la materia oggetto della votazione rientri nella competenza condivisa tra Stati membri ed Unione, l'obiettivo è di raggiungere una posizione comune. Ne consegue che, nel caso di una materia estranea alla competenza esclusiva dell'Unione,



consentire l'esercizio del diritto di voto agli Stati membri in relazione all'accordo sulla bandiera delle navi da pesca in alto mare per promuovere il rispetto delle misure internazionali di gestione e conservazione<sup>502</sup>. In tale occasione, la Corte di Giustizia ha ritenuto che la materia oggetto dell'accordo rientrasse nella competenza esclusiva dell'Unione europea e che, dunque, il diritto di voto spettasse alla Commissione europea, annullando in tal modo la decisione del Consiglio. Grazie al riferimento all'obbligo di leale cooperazione, la Corte ha investito di valore normativo l'accordo concluso tra Commissione e Consiglio.

Nella causa *MOX Plant*, invece, la Corte ha indicato che l'obbligo di leale cooperazione impegna gli Stati membri – l'Irlanda in particolare – ad informare e consultare le istituzioni europee prima di ricorrere al sistema di risoluzione delle controversie istituito dall'UNCLOS. La causa *Dior*, invece, era relativa alla distribuzione delle competenze giurisdizionali tra Unione europea e giudici nazionali rispetto all'applicazione delle disposizioni dell'accordo sui TRIPS concluso in forma mista. La Corte di Giustizia ha stabilito che l'obbligo di leale cooperazione comportasse specifiche conseguenze giuridiche per la propria giurisdizione, estendendo la competenza interpretativa alle disposizioni di un accordo misto che non rientrassero nella sfera di competenza dell'Unione europea.

In conclusione, possiamo affermare che la giurisprudenza della Corte di Giustizia non abbia ad oggi ancora fornito risposte definitive rispetto alle condizioni che permettono all'obbligo di leale cooperazione di concretizzarsi in precisi impegni giuridici nelle diverse fasi di vita di un accordo misto. Appare comunque evidente che si possa ricorrere a tale obbligo quale base per lo sviluppo di obbligazioni giuridiche più chiare, se non altro a livello di attuazione degli accordi misti.

Per quanto riguarda invece il parametro degli interessi dell'Unione, nella causa *Dior*, la Corte ha indicato che gli Stati membri e le istituzioni europee condividono un obbligo di leale cooperazione nell'attuazione degli impegni sottoscritti a livello internazionale attraverso l'esercizio della competenza condivisa nella conclusione degli accordi WTO, TRIP inclusi. Un simile obbligo deriva dal requisito essenziale di unità nella rappresentanza internazionale dell'Unione<sup>503</sup>. Infatti, come già sottolineato nella causa *Hermès*, l'ordinamento giuridico europeo deve necessariamente presentarsi come un sistema che opera in modo unitario a livello internazionale. Ciò comporta l'emergere di un evidente interesse dell'Unione a proporsi quale attore unico e coerente nell'arena internazionale. Il carattere misto di determinati accordi internazionali sottoscritti dall'Unione e dagli Stati membri potrebbe dunque mettere a repentaglio l'obiettivo dell'unità nella rappresentanza esterna. L'approccio fondato sugli interessi dell'Unione si rivela molto più utile per quanto riguarda la valutazione della portata di un accordo misto all'interno dell'ordinamento giuridico europeo, in

---

sarà la Presidenza ad esprimere la posizione comune e gli Stati membri ad esercitare il diritto di voto; nel caso invece in cui la materia rientri nella competenza esclusiva dell'Unione, la posizione comune sarà espressa dalla Commissione, la quale sarà anche autorizzata ad esercitare il diritto di voto. Per un'analisi più dettagliata, cfr. HELISKOSKI J., "Internal Struggle for International Presence: The Exercise of Voting Rights within the FAO", in DASHWOOD A. E HILLION C. (eda.), *op. cit.*

<sup>502</sup> "Agreement on the Flagging of Vessels Fishing on the High Seas to Promote Compliance with International Agreed Conservation and Management Measures".

<sup>503</sup> Cfr. Corte di Giustizia, parere 2/91, (OIL) [1993]; Corte di Giustizia, parere 1/94, WTO, [1994].

quanto dimostra come il requisito dell'unitarietà possa trovare realizzazione solamente attraverso un'attuazione uniforme delle obbligazioni derivanti da un accordo misto, determinando tanto l'impegno internazionale quanto il suo recepimento nell'ordinamento giuridico europeo. Un accordo misto rappresenta dunque una fonte del diritto dell'Unione in quanto la sua sola attuazione uniforme è in grado di assicurare l'elemento unitario nella rappresentanza internazionale dell'Unione europea. Inoltre, focalizzando l'analisi sugli interessi europei è possibile superare la questione del valore delle disposizioni di un accordo misto che non rientrino nella competenza esclusiva dell'Unione, in quanto l'unità della rappresentanza esterna non è connessa alla questione della competenza<sup>504</sup>.

Il requisito dell'attuazione uniforme offre l'ulteriore vantaggio di impedire agli interessi interni di pregiudicare l'applicazione delle norme europee. La Corte di Giustizia ha fatto riferimento agli interessi europei nell'attuazione uniforme attraverso le procedure di esecuzione nella circostanza in cui un accordo misto rientri nella sfera di competenza dell'Unione. In particolare, nella già citata causa *Etang de Berre* la Corte ha indicato che, poiché la Convenzione ed il Protocollo realizzano diritti ed obbligazioni in un ambito ampiamente coperto dalla legislazione europea, emerge un interesse europeo che prevede il rispetto da parte degli Stati membri e dell'Unione degli impegni sottoscritti attraverso tali strumenti internazionali. Inoltre, nella causa *Convenzione di Berna* la Corte di Giustizia ha stabilito che questa crea obblighi e diritti in un'area rientrante nel diritto europeo e che, dunque, sia interesse dell'Unione assicurare che tutte le parti contraenti dell'Accordo EEA aderiscano alla Convenzione di Berna. Di più, la Corte ha sottolineato come laddove una disposizione si possa applicare sia a situazioni di competenza nazionale che in situazioni di competenza europea, emerge un interesse europeo ad interpretare uniformemente tali disposizioni, allo scopo di evitare eventuali differenze interpretative in futuro.

Ne consegue – evidentemente – che l'interesse dell'Unione si realizzi attraverso un elemento interno ed un elemento esterno<sup>505</sup>. L'approccio legato agli interessi europei a garanzia delle regole comuni supera i limiti riscontrati nell'approccio legato alle competenze, in quanto l'ambito entro il quale il diritto dell'Unione consente il determinarsi dell'effetto diretto delle disposizioni di un accordo misto è naturalmente più ampio rispetto all'ambito entro il quale la legislazione interna dell'Unione crea una competenza esclusiva in capo a questa. Risulta chiaramente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di TRIPS che spetta al giudice nazionale la valutazione riguardo l'ammissione dell'effetto diretto di disposizioni di non esclusiva competenza dell'Unione. Nelle cause *Hermès e Dior*, la Corte ha infatti esaminato il rinvio pregiudiziale dei giudici olandesi rispetto all'interpretazione e all'effetto diretto dell'art. 50 dell'accordo sui TRIPS, il quale impone limiti temporali alle misure provvisorie nazionali. In tali situazioni resta comunque valido l'obbligo per le autorità giudiziarie nazionali ed europee – in virtù di specifiche ragioni pratiche e giuridiche – di dare un'interpretazione uniforme, richiamando la necessità della stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali e l'azione della Corte stessa in accordo con

---

<sup>504</sup> Cfr. IPPOLITO F., "Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione", in *Studi sull'integrazione europea*, 2009.

<sup>505</sup> HOLDGAARD R., *op. cit.*, p. 189.

quanto indicato dall'art. 267 TFUE. Successivamente la Corte ha ribadito tale posizione anche in occasione della causa *Anheuser-Busch*<sup>506</sup> e nella causa *Merck*<sup>507</sup>. In materia ambientale, più specificamente, la Corte di Giustizia ha avuto modo di esprimersi in occasione della causa relativa all'effetto diretto dell'art. 9(3) della Convenzione di Aarhus, sottolineando come tale disposizione rientrasse nell'ambito di competenza degli Stati membri, in quanto relativa ai procedimenti giudiziari ed amministrativi contro gli atti e le omissioni di soggetti privati in materia ambientale. Ne consegue che spetti ai giudici nazionali valutarne l'effetto diretto in considerazione delle specifiche condizioni previste dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri<sup>508</sup>.

In conclusione, l'approccio relativo agli interessi europei appare il più idoneo a valutare un accordo misto quale fonte del diritto dell'Unione, evitando di considerare la divisione delle competenze. Un accordo misto costituisce dunque una fonte del diritto europeo nella misura in cui rappresenti uno strumento funzionale al raggiungimento di un obiettivo indicato dai Trattati o dalla legislazione secondaria dell'Unione, con la conseguenza che le disposizioni rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione sono assimilabili alle disposizioni di un accordo interamente europeo. Inoltre, le disposizioni rientranti nella competenza non-esclusiva dell'Unione costituiscono degli obblighi di diritto europeo per gli Stati membri, richiedenti un'interpretazione uniforme da parte della Corte di Giustizia, sebbene la loro attuazione e l'eventuale effetto diretto ricadano nella sfera di competenza degli Stati membri. Le disposizioni esterne alla competenza dell'Unione, sebbene attuate dagli Stati membri, possono invece essere considerate quale fonte di obbligazioni di diritto europeo per gli Stati membri e, di conseguenza, esigenti un'interpretazione uniforme laddove necessitino l'unità della rappresentanza esterna dell'Unione.

---

<sup>506</sup> Corte di Giustizia, causa C-245/02, *Anheuser-Busch Inc. c. Budějovický Budvar, národní podnik* [2004].

<sup>507</sup> Per un commento sulla causa *Merck*, cfr. HOLDGAARD R., "Case note on Case C-431/05 Merck Genéricos [2007] ECRI-7001", in *CMLR*, 2008; NEFRAMI N., "L'invocabilité des accords OMC tributaire du régime juridique des accords mixtes", in *RMUE*, 2008.

<sup>508</sup> Corte di Giustizia, causa C-240/09, *Convenzione di Aarhus* [2011].

### 3.4 Una classificazione delle tipologie di accordo misto

Parte della dottrina ha tentato di giungere ad una classificazione delle categorie di accordi misti<sup>509</sup>, attraverso un'analisi della natura e della portata delle competenze europee. Una simile classificazione comporterebbe però un'eccessiva semplificazione della grande varietà e diversità di convenzioni internazionali, trattati ed accordi, senza considerare che terrebbe conto più delle dinamiche dei decisori politici europei rispetto a ragionamenti eminentemente giuridici. Ne consegue, dunque, che sia preferibile porre l'attenzione sugli aspetti pratici legati ai singoli accordi misti, evitando di procedere per categorizzazioni definite.

Dal punto di vista del diritto europeo, la divisione delle competenze tra Unione e Stati membri, tuttavia, costituisce il fattore principale che concorre a determinare la tipologia di accordo internazionale cui far ricorso. Nell'ambito della politica ambientale europea, sebbene la conclusione di accordi in forma mista non segua delle precise regole, rappresenta comunque la modalità seguita più frequentemente<sup>510</sup>.

Una classificazione univoca delle competenze europee rappresenta un arduo compito, in ragione della difficile definizione delle rispettive sfere di competenza tra Unione e Stati membri durante i negoziati internazionali in materia ambientale<sup>511</sup>. Per ovvie ragioni, infatti, l'allocazione delle competenze costituisce una materia in costante evoluzione. Le soluzioni alle questioni che emergono dalle sensibili differenze tra le varie tipologie di accordi misti dipendono in larga misura dalla loro classificazione. Una differenza fondamentale deriva così dal tipo di competenza europea interessata, ed in particolare dall'appartenenza dell'accordo alla sfera delle competenze parallele o condivise<sup>512</sup>. Rispetto alla competenza dell'Unione non c'è dubbio che il dibattito dottrinario ha fatto ricorso ad una terminologia non sempre chiara: non esclusiva, condivisa, parallela, concorrente. Tutti questi termini fanno riferimento generalmente allo stesso fenomeno giuridico, ovvero a quella porzione di competenza trasferita all'Unione dagli Stati membri che – laddove esercitata – può potenzialmente condurre ad un suo esercizio esclusivo. Accanto al criterio principale di classificazione degli accordi misti, fondato sulla divisione delle competenze, è possibile ricorrere ad una classificazione in base al carattere obbligatorio o facoltativo dell'accordo misto, ovvero rispetto ai soggetti contraenti.

---

<sup>509</sup> Sulle diverse tipologie di accordi misti proposte in dottrina, cfr. SCHERMERS H.G., "A Typology of Mixed Agreements", in O'KEEFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; NEUWAHL N.A., "Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States: Mixed Agreements", in *CMLR*, 1991; ROSAS A., "The European Union and Mixed Agreements", in DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *op. cit.*

<sup>510</sup> Cfr. MACLEOD I., HENDRY I. E HYETT S., *op. cit.*

<sup>511</sup> Cfr. BRETHERTON C. E VOGLER J., *The European Union as a Global Actor*, London, 2003.; EECKHOUT P., *op. cit.*; EMILIOU N., "The Allocation of Competence between the EC and its Member States in the Sphere of External Relations", in EMILIOU N. E O'KEEFE D. (eds.), *The European Union and World Trade Law*, Chichester, 1996; VOGLER J., "The European Union as an Actor in International Environmental Politics", in *Environmental Politics*, 1999.

<sup>512</sup> Cfr. ROSAS A., *op. cit.*

### 3.4.1 Classificazione per tipo di competenza

Per competenze parallele si intende la facoltà dell'Unione di partecipare ad un accordo internazionale, con i pieni diritti ed obblighi riconosciuti alle altre Parti contraenti, senza tuttavia comportare alcun effetto diretto sui diritti e gli obblighi degli altri Stati membri che partecipino allo stesso Trattato. Ciononostante, una simile situazione non annulla gli eventuali effetti indiretti sui diritti ed obblighi in questione, come nel caso dell'Accordo sulla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo<sup>513</sup>, la quale è aperta alla partecipazione degli Stati come dell'Unione europea ed obbliga le Parti contraenti a garantire le risorse finanziarie necessarie nella forma di prestiti e sovvenzioni a Stati terzi o fondi internazionali, laddove si presume che la partecipazione finanziaria dell'Unione si realizzi ricorrendo al proprio *budget*<sup>514</sup>. Diversamente, nel caso più complesso di un fondo europeo autonomo fondato sul contributo dei diversi Stati membri derivante da singoli accordi interni tra questi, la Corte di Giustizia ha avuto modo di esprimersi in occasione della causa *Bangladesh* e del parere 1/78.

Un ulteriore esempio si può rintracciare nell'adesione dell'Unione europea al Protocollo relativo all'accordo di Madrid sulla registrazione internazionale dei marchi (1989)<sup>515</sup>, derivato dalla necessità di proteggere i marchi commerciali europei. Secondo quanto stabilito dall'art. 10 del Protocollo, nelle votazioni ciascuna Parte contraente è dotata di un voto, Unione europea compresa<sup>516</sup>.

Per quanto riguarda le competenze condivise, siamo in presenza di una chiara suddivisione dei diritti e degli obblighi derivanti dall'accordo internazionale tra l'Unione e gli Stati membri. È possibile operare un'ulteriore divisione tra accordi misti a competenza concorrente o coesistente<sup>517</sup>. Il primo caso fa riferimento ad un accordo unitario le cui parti non siano divisibili in relazione alla sfera di competenza cui sono connesse. Tali accordi sono stati definiti da parte della dottrina come accordi misti in senso stretto, ovvero accordi la cui

---

<sup>513</sup> LEAL-ARCAS R., "The European Community and Mixed Agreements", in *EFAR*, 2001, p. 489

<sup>514</sup> MACLEOD I., HENDRY I. E HYETT S., *op. cit.*, p. 129.

<sup>515</sup> L'Accordo di Madrid sulla registrazione internazionale dei marchi (1967) definisce la nozione di "registrazione internazionale" con riferimento ad una procedura semplificata di deposito e rinnovo del marchio che, salvo motivi di rifiuto in uno o più Paesi, dà luogo alla concessione di tanti marchi nazionali quanti sono i paesi designati nella domanda. All'Accordo di Madrid aderiscono Paesi europei ed extraeuropei, sebbene non compaiano altri importanti Paesi che considerano l'Accordo di scarso interesse ed economicamente svantaggioso. Per superare questa limitazione è stato sottoscritto il *Protocollo di Madrid* che, avendo una maggior copertura geografica, offre nuove opportunità di tutela all'estero dei marchi. Tale Protocollo è gestito dall'Ufficio internazionale dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI), con sede a Ginevra. In vigore dall'aprile 1996, l'Unione europea vi ha aderito attraverso il regolamento n. 1992/2003. Il *Protocollo di Madrid* offre ai titolari di marchi la possibilità di estendere la protezione dei loro marchi in molti Paesi grazie al semplice deposito di una domanda direttamente presso l'ufficio nazionale o regionale competente in materia di marchi. Le nuove norme consentono ai richiedenti e ai titolari del marchio comunitario di far domanda di protezione internazionale per i loro marchi mediante il deposito di una domanda internazionale ai sensi del *Protocollo di Madrid*, nonché ai titolari di registrazioni internazionali di chiedere la protezione del proprio marchio in forza del sistema del marchio comunitario.

<sup>516</sup> Ciò comporta che questa possa contare su un totale di 28 voti, motivo per cui finora gli Stati Uniti non hanno aderito al Protocollo fino al 2005.

<sup>517</sup> Cfr. DOLMANS M.J.F.M., *op. cit.*

partecipazione dell'Unione europea e degli Stati membri appare inestricabilmente indistinta<sup>518</sup>. Una simile situazione di competenza effettivamente condivisa può insorgere principalmente laddove la competenza non esclusiva dell'Unione copra l'intero accordo. In particolare, gli artt. 219, 191 e 212 TFUE stabiliscono che la negoziazione in organismi internazionali e la conclusione di accordi internazionali spettano non solo all'Unione europea, ma anche agli Stati membri. Nondimeno, secondo quanto indicato nella Dichiarazione relativa a tali disposizioni contenuta nell'Atto finale del Trattato sull'Unione europea, tale competenza non esclusiva si conforma a quanto previsto dalla Corte di Giustizia nella causa *AETS*<sup>519</sup>, con la conseguenza che l'adozione di regole comuni possa condurre alla creazione di una competenza esclusiva europea nelle materie coperte dalle disposizioni in esame. L'Unione europea è dotata di una competenza non esclusiva a concludere accordi internazionali anche nel caso in cui non sia ancora stata esercitata una corrispondente competenza a stabilire regole interne. A tal riguardo, possiamo citare le cause riunite *Kramer*, nonché i pareri *OIL* e 2/92 (*decisione OCSE*)<sup>520</sup>. Il parere sulla Convenzione 170 dell'OIL ci dimostra che laddove l'armonizzazione delle normative interne sia minima, la competenza esterna resta a carattere non esclusivo anche in presenza di un ricorso effettivo a tale competenza specifica. La stessa conclusione si può trarre nel caso dell'adozione di normative interne comuni che non coprano l'intera materia regolata dall'accordo internazionale in questione, come stabilito dalla Corte in occasione del parere 1/94 (*WTO*)<sup>521</sup>.

Gli accordi misti a competenza coesistente – detti anche accordi misti in senso relativo – fanno invece riferimento a disposizioni rientranti nella competenza esclusiva rispettivamente dell'Unione europea e degli Stati membri. Ne consegue che in via di principio è possibile suddividere l'accordo in due parti separate, soggette alle autonome responsabilità dell'Unione europea e degli Stati membri. È il caso dunque di due accordi differenti contenuti in un unico testo, circostanza che potrebbe complicare l'individuazione e la separazione delle parti soggette alla competenza dell'Unione e degli Stati membri. Infatti, laddove esistano effettive competenze nazionali accanto alle competenze europee in una data materia, appare evidente che la particolare natura dell'accordo renda difficile separarlo in due parti<sup>522</sup>. Tale circostanza è stata sottolineata anche dalla Corte di Giustizia, la quale ha indicato che si è in presenza di una competenza condivisa laddove un accordo rientri in autonome sfere di competenza esclusiva dell'Unione europea e degli Stati membri. Nel parere 1/78 relativo all'accordo internazionale sulla gomma naturale, infatti, la Corte di Giustizia ha confermato lo schema secondo cui – in virtù di un accordo – gli Stati membri ne avrebbero garantito il finanziamento diretto solo nel caso in cui le linee guida di tale politica fossero rientrate nella competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica commerciale comune, secondo quanto previsto dall'art. 207

---

<sup>518</sup> In particolare, cfr. ALLOT P., “Adherence and Withdrawal from Mixed Agreements”, in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*, pp. 118-119.

<sup>519</sup> Corte di Giustizia, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)* [1971]. Per un commento, cfr. TEMPLE LANG J., “The ERTA Judgment and the Court's Case-Law on Competence and Conflict”, in *YEL*, 1986.

<sup>520</sup> Corte di Giustizia, parere 2/92 *decisione OCSE* [1995].

<sup>521</sup> Corte di Giustizia, parere 1/94, *WTO*, [1994].

<sup>522</sup> Cfr. MACLEOD I., HENDRY I. E HYETT S., *op. cit.*, p. 131.

TFUE<sup>523</sup>. Ad ogni modo, in numerose occasioni le disposizioni relative alle eventuali competenze coesistenti degli Stati membri potrebbero rappresentare dei fattori di rilevanza limitata e sussidiaria rispetto agli obiettivi essenziali dell'accordo. La Corte di Giustizia ha avuto modo di esprimersi sulla questione nei pareri 1/78 e 1/94, nonché nella già citata causa C-268/94. Inoltre, è utile osservare che la circostanza secondo cui sugli Stati membri debbano ricadere gli obblighi relativi all'attuazione ed esecuzione dell'accordo non comportano necessariamente che debba necessariamente qualificarsi come misto. Nel parere 1/75 la Corte di Giustizia ha infatti sottolineato la minore importanza degli obblighi ed oneri fiscali relativi all'esecuzione, che siano direttamente a carico o meno degli Stati membri.

#### 3.4.2 *Ricorso obbligatorio o facoltativo agli accordi misti*

Come abbiamo già accennato, il carattere misto di un accordo internazionale può avere inoltre natura facoltativa oppure obbligatoria, vale a dire giuridicamente necessaria. Laddove la competenza dell'Unione europea sia non-esclusiva, in assenza comunque di specifiche competenze riservate agli Stati membri, il ricorso agli accordi misti è del tutto facoltativo ed opzionale. È il caso, appunto, degli accordi relativi alla materia ambientale, la cui conclusione è molto frequente, come testimoniato dalla partecipazione congiunta dell'Unione europea e di molti suoi Stati membri a numerosi accordi internazionali relativi alla protezione dell'ambiente. Appare infatti pacifico che in presenza di competenze concorrenti, il ricorso agli accordi misti sia facoltativo.

Per quanto riguarda l'obbligatorietà dell'accordo misto, risulta essenziale che rispetto ad una data materia si realizzi la partecipazione congiunta degli Stati membri e dell'Unione europea. Un classico esempio è rappresentato dall'UNCLOS, la cui partecipazione dell'Unione accanto agli Stati membri non è accompagnata sempre da un'unica posizione. In tale contesto troviamo inoltre le cosiddette clausole di subordinazione, le quali consentono la partecipazione dell'Unione europea solamente se almeno uno Stato membro vi faccia già parte<sup>524</sup>. In particolare, l'art. 3 dell'Allegato IX della Convenzione sul diritto del mare prevede espressamente che l'Unione possa parteciparvi solo se la maggioranza dei suoi Stati membri l'abbia ratificata<sup>525</sup>.

La distinzione fra il carattere obbligatorio e facoltativo del ricorso agli accordi misti, tuttavia, non trova sempre un riconoscimento nella pratica del processo decisionale europeo. Lo testimonia l'ampio dibattito in sede di Consiglio rispetto alla forma mista di determinati accordi, laddove sia evidente – e nella maggior parte dei casi dato per scontato – che la mancanza di competenza esclusiva in una specifica materia

---

<sup>523</sup> Cfr. Corte di Giustizia, parere 1/78, *Accordo sulla gomma naturale* [1979]; Corte di Giustizia, parere 1/94, *WTO*, [1994]; Corte di Giustizia, causa C-316/91, *Parlamento c. Consiglio (Bangladesh)* [1994].

<sup>524</sup> Per una considerazione più approfondita delle clausole di subordinazione negli accordi misti, cfr. CLOSE G., "Subordination Clauses in Mixed Agreements", in *ICLQ*, 1985.

<sup>525</sup> Sul punto, cfr. SIMMONDS K.R., "The Communities Declaration Upon Signature of the UN Convention of the Law of the Sea", in *CMLR*, 1986.

richieda necessariamente il ricorso agli accordi misti<sup>526</sup>.

Ad ogni modo, può risultare a volte difficile applicare tale ragionamento a determinate fattispecie, come si desume dall'incertezza dimostrata dalla Corte di Giustizia nel parere 1/94<sup>527</sup> relativo alla partecipazione – giuridicamente necessaria o quantomeno giuridicamente possibile – degli Stati membri agli accordi WTO sui servizi (GATS) e sui diritti di proprietà intellettuale (TRIPS). Bisogna comunque ricordare che in tale occasione la Commissione chiese alla Corte di stabilire in quale misura l'Unione europea avesse competenza a sottoscrivere gli accordi GATS e TRIPS, così come sembra derivare dall'interpretazione degli artt. 114, 207 e 268 TFUE, dalla giurisprudenza relativa alla causa *AETS*<sup>528</sup>, nonché della teoria sui poteri impliciti in accordo col parere 1/76. Successivamente, la Corte di Giustizia ha precisato tale principio nelle cause *cieli aperti*<sup>529</sup> e nel parere 1/03 sulla *Convenzione di Lugano*. Ciò comporta per gli Stati membri l'impossibilità di esercitare le proprie competenze esterne non solo laddove gli impegni internazionali rientrino nell'ambito d'azione delle norme armonizzate, ma anche quando tali obblighi possono incidere su altre misure interne<sup>530</sup>.

In sintesi, possiamo affermare che la relazione tra il tipo di competenza esterna dell'Unione e il carattere degli accordi misti possa sintetizzarsi come segue: l'accordo misto è facoltativo in presenza di competenze parallele e di competenze concorrenti; nel caso di competenze coesistenti – orizzontali o verticali che siano – l'accordo deve essere necessariamente misto.

### 3.4.3 Classificazione in base ai soggetti partecipanti

Tra gli accordi internazionali sottoscritti dall'Unione europea, è possibile procedere infine ad una classificazione che considera la partecipazione della sola Unione – accordi puri – o di uno o più Stati membri congiuntamente all'Unione stessa – accordi misti<sup>531</sup>. Piuttosto singolarmente, osserviamo però

---

<sup>526</sup> Cfr. ROSAS A., *op. cit.*, p. 132.

<sup>527</sup> Negando l'esistenza di competenze esclusive relative all'intera materia coperta dai due accordi in questione, la Corte consentì la loro adozione da parte dell'Unione europea. Sebbene alcuni Stati membri dichiarassero la propria competenza rispetto ai TRIPS, la Corte di Giustizia replicò che ciò non poteva comportare l'individuazione di una sorta di dominio riservato degli Stati membri sulle materie in questione, in quanto l'Unione è senza dubbio competente ad armonizzare le norme nazionali in materia.

<sup>528</sup> Secondo la giurisprudenza elaborata in relazione alla causa *AETS*, la possibilità che una disposizione rientri nella competenza esclusiva dell'Unione è influenzata anche dall'esistenza di norme interne sufficientemente esaurienti nello stesso settore.

<sup>529</sup> Cfr. Corte di Giustizia, cause riunite C-467/98, 468/98, 469/98, 471/98, 472/98, 475/98 e 476/98, *Cieli aperti* [2002]; Corte di Giustizia, causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi* [2007]. La giurisprudenza della Corte di Giustizia nelle cause *cieli aperti* ha trovato riconoscimento nei Trattati a seguito della riforma di Lisbona, precisamente agli artt. 3(2) e 216(1) TFUE. Per un commento, cfr. HILLION C., "A Look Back at the Open Skies", in BUTTERMAN A., HANCHER L., MCDONNELL A. E SEVENSTER H.G. (eds.), *Views of European Law from the Mountain*, London, 2009.

<sup>530</sup> Cfr. TIMMERMANS C.W.A., "Division of External Powers between Community and Member States in the Field of Harmonization of National Law – A Case Study", in TIMMERMANS C.W.A. E VÖLKER E.L.M. (eds.), *op. cit.*

<sup>531</sup> Rispetto ai criteri di individuazione del carattere dell'accordo internazionale concluso dall'Unione europea, cfr. FEENSTRA J.J., "A Survey of the Mixed Agreements and their Participation Clauses", in O'KEEFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; TOGNAZZI G., "Nozione e classificazione degli accordi misti", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali* (d'ora in avanti *DCSI*), 1994.



che gli accordi puramente europei sono molto meno diffusi nella pratica rispetto a quanto ci si possa aspettare, vista e considerata l'esistenza di basi giuridiche più solide. Inoltre, secondo parte della dottrina è possibile distinguere un'ulteriore classificazione degli accordi misti, sulla base dei soggetti partecipanti<sup>532</sup>. Nel caso in cui all'accordo partecipino l'Unione e tutti gli Stati membri, siamo in presenza di un accordo misto completo, mentre la partecipazione di alcuni Stati membri accanto alla partecipazione dell'Unione rende l'accordo misto incompleto. Ciononostante, è importante ricordare che è sufficiente la sola partecipazione dell'Unione a rendere l'accordo vincolante anche per gli Stati membri che non vi facciano direttamente parte. Infatti, il diritto europeo e la giurisprudenza della Corte di Giustizia dimostrano che gli Stati membri, che vi partecipino o meno, hanno comunque l'obbligo di cooperare con l'Unione nell'attuazione delle sue obbligazioni internazionali. Inoltre, non distinguendo tra diritti ed obblighi dell'Unione e degli Stati membri, dall'accordo misto derivano disposizioni che impongono obblighi non solo all'Unione ma anche a tutti gli Stati membri.

Ad ogni modo, è utile sottolineare come la suddetta classificazione debba essere considerata più come uno strumento funzionale alla discussione relativa alla natura giuridica e alle implicazioni degli accordi misti che come un rigido schema organizzativo. Infatti, numerosi accordi rientrano in più categorie, come può desumersi dal parere 2/91 della Corte di Giustizia. In tale occasione, la Corte ritenne che la Parte III della Convenzione OIL n. 170 rientrasse nella competenza esclusiva dell'Unione europea, mentre altre parti rientrassero nella competenza non esclusiva dell'Unione. Ciò era dovuto al carattere peculiare di alcune rilevanti direttive europee, le quali si limitavano a stabilire degli *standard* minimi di armonizzazione. Inoltre, per quanto riguarda la condizione di determinati territori dipendenti, è evidente che la questione interessi la competenza dei relativi Stati membri. Tale funzione di rappresentanza non investe il carattere misto degli accordi in questione, in quanto gli Stati membri interessati non si trovavano ad agire nella veste di membro dell'Unione europea.

---

<sup>532</sup> GRANVIK L., *op. cit.*, p. 255.

### 3.5 Le procedure decisionali in materia di accordi misti

Nel corso della progressiva estensione delle competenze esterne dell'Unione europea, le norme relative alle procedure di stipulazione degli accordi internazionali sono state sottoposte a sensibili modifiche. I Trattati regolano le procedure attraverso due disposizioni principali. La prima, contenuta nell'art. 218 TFUE, è dotata di portata generale, mentre la seconda, contenuta nell'art. 207 TFUE, si applica esclusivamente agli accordi tariffari e commerciali. A queste due disposizioni, come già osservato, si è aggiunto l'art. 217 TFUE, il quale prevede che la conclusione di accordi di associazione possa avvenire solamente in seguito alla consultazione del Parlamento europeo. Tuttavia, la natura inadeguata di tale disposizione ha creato in passato numerosi problemi, soprattutto in ragione del mancato coinvolgimento del Parlamento europeo negli artt. 207 e 218 TFUE, nonché del limitato coinvolgimento dello stesso secondo quanto disegnato dall'art. 217 TFUE.

La procedura stabilita dal testo originario del suddetto articolo prevede il voto unanime del Consiglio, a seguito della consultazione del Parlamento, il quale è chiamato ad esprimere un parere solamente a seguito della firma dell'accordo – ora non più modificabile – rendendo così scarsamente utile il suo ruolo. Nei primi anni, si è cercato di porre rimedio a tale limite attraverso una procedura informale che consentisse un intervento del Parlamento durante i negoziati della Commissione, nella forma di contatti tra questa e le competenti commissioni parlamentari, nonché attraverso la comunicazione al Parlamento prima della firma dell'accordo da parte del Consiglio, secondo quanto previsto dalla cosiddetta procedura Luns<sup>533</sup>. Ciononostante si è dovuto aspettare l'Atto unico per istituzionalizzare nell'art. 217 TFUE l'obbligo di ottenere il previo assenso della maggioranza dei membri del Parlamento europeo. A seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Maastricht, le norme generali relative all'art. 218 TFUE sono state applicate anche all'art. 217 TFUE.

Nonostante queste importanti innovazioni, confermate successivamente dal Trattato di Amsterdam, non si è tuttavia ancora raggiunto un ruolo ben definito del Parlamento in materia di accordi commerciali, ad esclusione per gli accordi relativi ai servizi e alla proprietà intellettuale. Persino l'art. 218 TFUE, applicabile secondo quanto previsto dall'art. 207 TFUE, esclude espressamente gli accordi coperti dall'art. 207 TFUE, inclusi gli accordi relativi a settori che richiedono le procedure di cui all'art. 294 TFUE. È utile comunque ricordare che nel luglio del 2000 la Commissione e il Parlamento hanno adottato un accordo-quadro che

---

<sup>533</sup> Per venire incontro alle legittime aspirazioni dell'organo consultivo ad una maggiore partecipazione, il Consiglio, nel febbraio del 1964, decise di istituire, riguardo agli accordi d'associazione, quella che poi sarà denominata procedura Luns. Essa comportava che, prima dell'inizio di negoziati in vista dell'associazione di un Paese terzo alla CEE, potesse tenersi un dibattito nel Parlamento. Durante le negoziazioni era contemplato il mantenimento di contatti stretti tra la Commissione e le commissioni parlamentari competenti. Infine, dopo la chiusura dei negoziati, ma prima che l'accordo fosse firmato, il Presidente del Consiglio, o un suo rappresentante, avrebbero informato le commissioni del Parlamento competenti sul contenuto dell'accordo, riservatamente e non ufficialmente.

stabilisce la necessità di uno scambio di informazioni durante la fase dei negoziati di un accordo internazionale, anche di natura commerciale. A seguito di tale accordo-quadro, la Commissione è obbligata a tener conto del parere del Parlamento che, a sua volta, può richiedere che i propri membri – nella veste di osservatori – possano essere inseriti nella delegazione incaricata della conduzione dei negoziati per la conclusione di accordi multilaterali, senza tuttavia poter condurre direttamente tali negoziati<sup>534</sup>.

La norma che nel corso degli anni ha subito il maggior numero di modifiche è comunque rappresentata dall'art. 218 TFUE. In origine, ci si era limitati a consentire alla Commissione – per quanto riguarda i negoziati – e il Consiglio – per quanto riguarda la conclusione – la facoltà di chiedere alla Corte di Giustizia l'espressione di un parere di compatibilità dell'accordo internazionale con il diritto dell'Unione ed i relativi obblighi per le istituzioni europee e per gli Stati membri. Il Trattato di Maastricht ha dunque rappresentato una significativa innovazione nell'abolire i riferimenti procedurali indicati dall'art. 217 TFUE e nell'attribuire un carattere generale alle procedure di cui all'art. 218 TFUE, ora essenziale per la conclusione di qualsiasi genere di accordo, con la sola esclusione delle discipline particolari contenute nei Trattati, è il caso appunto degli accordi commerciali e della politica monetaria. Successivamente, il Trattato di Amsterdam ha modificato ulteriormente il testo della disposizione in esame, con l'aggiunta di un secondo paragrafo concernente l'adozione di posizioni comuni dell'Unione in organismi internazionali istituiti da accordi di associazione, nel caso tali decisioni abbiano carattere vincolante. Tale disposizione si trova oggi nell'art. 218(9) TFUE, in seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona. Di conseguenza, il Consiglio agisce dietro proposta della Commissione o dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Alla luce delle procedure esistenti e all'attuale ruolo delle istituzioni europee, sembrano emergere inevitabilmente due considerazioni. La prima riguarda l'evidente necessità di una disciplina organica, che in materia manca nonostante le sensibili innovazioni presenti nei Trattati e la pratica corrente delle istituzioni europee. Sebbene si riconosca che le modifiche apportate all'art. 217 TFUE abbiano tentato di fornire una disciplina comune a tutte le procedure relative alla negoziazione e conclusione di accordi internazionali tra l'Unione europea e Stati terzi od organizzazioni internazionali, il quadro normativo continua ad essere frammentato, a causa della sopravvivenza di procedure differenti. Anche le modifiche più recenti non hanno portato ad un cambiamento della situazione, né sembrano fornire una prospettiva di future modifiche. Gli stessi Trattati di Nizza e Lisbona sono intervenuti solamente rispetto agli accordi commerciali, essenzialmente al fine di ampliarne l'ambito oggettivo ai servizi e alla tutela della proprietà intellettuale, il tutto in una cornice di compromesso tra le istanze dei diversi Stati membri e delle istituzioni europee.

Un'analisi più approfondita dell'esito delle procedure relative all'azione esterna dell'Unione ci conduce a considerare anche la natura e la portata di alcuni accordi internazionali – commerciali, di associazione, di cooperazione – sottoscritti dall'Unione europea. Un primo esempio è relativo all'Associazione europea di

---

<sup>534</sup> POCAR F., *Commentario breve* cit., p. 6.

libero scambio (EFTA)<sup>535</sup>, un accordo considerato all'inizio quale potenziale rivale per la CEE, ma che gradualmente indebolito consentì l'introduzione dello Spazio economico europeo (SEE) quale accordo volto a preparare alcuni Stati membri dell'EFTA all'ingresso nell'Unione europea, nonché per facilitare la cooperazione ed il commercio tra le due aree. Diversamente, l'ASEAN<sup>536</sup> fu introdotta e sviluppata inizialmente nel contesto della Guerra fredda, ma oggi per l'Unione rappresenta essenzialmente un ponte verso l'Asia, nonché un *forum* per discussioni ad ampio raggio. Complessivamente, l'Unione europea ha sviluppato accordi internazionali con oltre venti gruppi di Stati, nel contesto di una cooperazione inter-regionale a base globale, attraverso la quale l'Unione europea coordina rilevanti questioni commerciali, politiche e di aiuti allo sviluppo. Altri esempi includono il *Meeting Asia-Europe* (ASEM), il Mercosur<sup>537</sup>, il Partenariato Euro-Mediterraneo, il Consiglio di cooperazione nel Golfo<sup>538</sup>, e la Convenzione di Cotonou<sup>539</sup>.

Nel corso degli anni, gli accordi di associazione e cooperazione conclusi dall'Unione con Paesi terzi si sono sviluppati in numero, natura e portata, al punto che oggi si contano circa 120 accordi solo con i Paesi in via di sviluppo. La prima generazione di accordi commerciali avviata negli anni Settanta fu di natura settoriale, a carattere più o meno preferenziale. La seconda generazione di accordi, invece, vide l'aggiunta di clausole di cooperazione tecnica e finanziaria alle relazioni essenzialmente commerciali, e, nel corso degli anni Novanta, incluse un numero di materie sempre maggiore. La terza generazione di accordi internazionali iniziò a prevedere la cooperazione in nuove aree, quali la politica economica, le questioni ambientali ed occupazionali. La forma più significativa dei vari accordi di associazione e cooperazione è rappresentata dagli accordi misti di associazione, i quali comprendono le diverse materie appena citate, con l'aggiunta di nuove relazioni nel campo della sicurezza e della giustizia ed affari interni. Esempi di accordi simili includono gli accordi di associazione allo sviluppo con i Paesi del Maghreb e Mashreq,

---

<sup>535</sup> L'Associazione europea di libero scambio (*EFTA, European Free Trade Association*), fu fondata nel 1960 come alternativa per gli Stati europei che non avevano intenzione di entrare nella CEE. A seguito dell'adesione nella CEE di Regno Unito e Danimarca (1973), Portogallo (1986), Austria, Finlandia e Svezia (1995), attualmente l'EFTA è costituita da soli quattro Stati: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

<sup>536</sup> L'Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale (*ASEAN, Association of Southeast Asian Nations*) è un'organizzazione politica, economica e culturale di nazioni situate nel Sud-est asiatico. È stata fondata nel 1967 con lo scopo principale di promuovere la cooperazione e l'assistenza reciproca fra gli Stati membri per accelerare il progresso economico e aumentare la stabilità della regione.

<sup>537</sup> Il Mercosur (*Mercado Común del Sur*) è un accordo internazionale che istituisce il mercato comune dell'America meridionale, composto da Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay in qualità di Stati membri e, come osservatori, la Colombia e l'Ecuador (dal 2004) e il Perù (da 2003). L'organizzazione fu istituita con il Trattato di Asunción del 1991 da Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay. A partire dal 1995 sono stati aboliti i dazi doganali tra i quattro Paesi originari, nonché istituita una tariffa doganale comune verso Paesi terzi.

<sup>538</sup> Il Consiglio di Cooperazione per gli Stati Arabi del Golfo (*CCASG, Cooperative Council for the Arab States of the Gulf*), è un'organizzazione internazionale regionale istituita nel 1991 che riunisce sei stati arabi del Golfo Persico e che ha come obiettivo l'instaurazione di un mercato comune.

<sup>539</sup> La Convenzione di Cotonou del 2000 prende il posto della precedente Convenzione di Lomé nel gestire i rapporti di cooperazione allo sviluppo tra l'Unione europea ed i paesi ACP. Per approfondire il tema della cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, si veda PERROT D. (ed.), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé: quel partenariat?*, Bruxelles, 2007.

<sup>539</sup> Il Processo di associazione e stabilizzazione è stato avviato dall'Unione europea con i Paesi dei Balcani occidentali (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Albania, Montenegro, Serbia) nella prospettiva di sviluppare un nuovo tipo di relazioni bilaterali, nella prospettiva di accompagnare tali Paesi nel processo di avvicinamento all'integrazione nell'Unione europea.

nonché gli accordi con i Paesi dei Balcani occidentali nel contesto del Processo di associazione e stabilizzazione<sup>540</sup>.

Le relazioni esterne e gli accordi internazionali sottoscritti dall'Unione europea nel corso degli anni costituiscono una progressione di preferenze economiche che riflettono l'eredità storica ed un certo grado di protezionismo influenzato sia dagli Stati economicamente più forti che dagli esportatori di beni ritenuti sensibili dagli Stati membri dell'Unione. Al vertice di un'ideale classifica troviamo gli Stati dell'EFTA, i quali di fatto possono essere considerati alla stregua di Stati membri del mercato unico attraverso la partecipazione allo Spazio economico europeo, ad esclusione della Svizzera. Accanto a questi Paesi vi sono gli Stati della CEEC che abbiano sottoscritto gli Accordi europei, al fine di facilitarne l'ingresso nella stessa Unione europea. Troviamo poi i Paesi in via di sviluppo, i quali sono tuttavia suddivisi in ulteriori gradi di preferenza: (i) tradizionalmente nella condizione più favorevole ci sono i Paesi ACP, in ragione dei loro rapporti più strutturati con l'Unione europea, dell'ingresso notevolmente privilegiato delle loro merci nel mercato unico e l'accesso privilegiato all'EDF; (ii) troviamo poi altri Paesi in via di sviluppo che abbiano sottoscritto con l'Unione un sistema generalizzato di preferenze volto a garantir loro una serie di vantaggi, tra cui l'esenzione generale dei dazi all'importazione di prodotti industriali ed agricoli. Recentemente, tuttavia, tale gerarchia è stata rimaneggiata al fine di permettere ai Paesi più poveri di poter accedere ad ulteriori forme di aiuti allo sviluppo<sup>541</sup>. Ricordiamo infatti l'introduzione nel 2001 della strategia europea che permette l'importazione senza dazi di ogni prodotto diverso da armi e munizioni per i 48 Paesi meno sviluppati. Alla base della scala si trovano infine i Paesi ai quali viene accordato lo status di nazione più favorita secondo i meccanismi del WTO.

Risulta importante notare che la scala relativa alle preferenze economiche accordate dall'Unione europea non riflette necessariamente il volume delle relazioni commerciali europee, come nemmeno si conforma alle priorità politiche e di sicurezza dell'Unione. In alcuni casi, ovviamente, si ha una perfetta coincidenza, come nel caso della *partnership* con i Paesi dei Balcani occidentali, la quale rappresenta una convergenza tra i rispettivi interessi economici e la necessità di garantire la sicurezza nel contesto post-Guerra fredda.

L'esempio più controverso è comunque rappresentato dalle relazioni con gli Stati Uniti, i quali si trovano alla base della scala di gradazione delle preferenze economiche dell'Unione, nonché costituiscono il Paese col quale l'Unione europea intraprende il maggior numero di controversie commerciali. Allo stesso tempo, gli Stati Uniti rappresentano il partner più importante dal punto di vista economico, politico e di sicurezza, basti pensare che alla dimensione delle relazioni commerciali transatlantiche e degli investimenti europei e statunitensi nelle aree economiche in esame. Similarmente, l'Unione europea ha individuato nella Cina, nell'India e nella Federazione Russa degli attori con i quali sviluppare una *partnership* strategica, sebbene godano di condizioni preferenziali meno favorevoli rispetto a Paesi quali l'Islanda – in via di

---

<sup>540</sup> Il Processo di associazione e stabilizzazione è stato avviato dall'Unione europea con i Paesi dei Balcani occidentali (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Albania, Montenegro, Serbia) nella prospettiva di sviluppare un nuovo tipo di relazioni bilaterali, nella prospettiva di accompagnare tali Paesi nel processo di avvicinamento all'integrazione nell'Unione europea.

<sup>541</sup> Cfr. HOLLAND M., *The European Union and the Third World*, Basingstoke, 2002.

avvicinamento verso l'Unione europea – e il Liechtenstein.

Con riferimento ai numerosi strumenti delle relazioni esterne dell'Unione europea, gli strumenti commerciali hanno conosciuto uno sviluppo rilevante e, in ragione del metodo comunitario, hanno goduto di un migliore coordinamento<sup>542</sup>. Ad ogni modo, a seguito della progressiva opera di liberalizzazione del commercio internazionale compiuta dal WTO, emerge la questione controversa delle barriere non-tarifarie. Queste includono accordi relativi alle restrizioni volontarie sulle esportazioni, ad un sistema di quote e meccanismi di protezione come le misure *anti-dumping* utilizzate spesso contro i maggiori Paesi esportatori dell'Asia. L'Unione europea ha inoltre fatto largo ricorso ad altri strumenti e misure di controllo indirette – come nel caso di taluni prodotti tecnologici – al fine di mantenere un controllo effettivo sull'export in linea con gli impegni internazionali sottoscritti dall'Unione e dagli Stati membri in materia di non- proliferazione. L'Unione può poi ricorrere a meccanismi di protezione di prodotti e beni culturali o di regolamenti commerciali sulla base di necessità fondamentali quali la salute e la sicurezza.

Contrariamente, la PESC ha sviluppato una gamma di propri strumenti al di fuori delle istituzioni della Comunità, proseguendo l'esperienza della Cooperazione politica europea attraverso una diplomazia non vincolante, strategie comuni e dichiarazioni<sup>543</sup>. Ad ogni modo, ha rappresentato una fonte potenziale di strumenti giuridicamente vincolanti, attraverso l'introduzione nel TUE di posizioni comuni ed azioni congiunte<sup>544</sup>. Tali meccanismi sono stabiliti dal Consiglio affari generali al fine di migliorare il coordinamento tra le politiche estere dei diversi Stati membri, anche nella fase di attuazione, nonché di contribuire a rafforzare l'immagine dell'Unione europea quale rilevante attore internazionale. A tal fine, le revisioni successive di Amsterdam, Nizza e Lisbona hanno introdotto in capo al Consiglio europeo la facoltà di adottare strategie comuni quali linee guida politiche che indicano obiettivi, nonché la richiesta di risorse adeguate e di un ragionevole termine delle azioni intraprese.

Inoltre, sebbene non rappresentino esattamente degli strumenti propri delle relazioni esterne dell'Unione europea, è utile ricordare che questa ha fatto sempre più ricorso alle organizzazioni internazionali e agli attori non-statali quale modalità per legittimare e promuovere le proprie politiche. Spesso, per esempio, in situazioni di crisi l'Unione europea agisce generalmente a supporto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Essa, inoltre, in alcune occasioni ha utilizzato il riferimento ai propri impegni internazionali per giustificare alcune politiche controverse, come nel caso dei contributi EDF al Lomé IV legati ai programmi di aggiustamento strutturale della Banca mondiale. Oppure, ricordiamo il caso dell'eliminazione dei meccanismi di supporto STABEX e SYSMIN previsti dalla Convenzione di Cotonou<sup>545</sup>, piuttosto che la

---

<sup>542</sup> MARSCH S. E MACKENSTEIN H., *op. cit.*, p. 64.

<sup>543</sup> Cfr. HILLION C. E WESSEL R.A., "Restraining External Competences of the EU Member States under CFSP", in CREMONA M. E DE WITTE B. (eds.), *op. cit.*

<sup>544</sup> Cfr. DASHWOOD A., "The Law and Practice of CFSP Joint Actions", in CREMONA M. E DE WITTE B. (eds.), *op. cit.*

<sup>545</sup> Il sistema STABEX è un meccanismo di stabilizzazione dei proventi derivanti dalle esportazioni dei paesi ACP. Se i proventi dell'esportazione di un prodotto agricolo scendono sotto la media presa a riferimento, l'Unione europea provvede ad un contributo con lo scopo di ricreare equilibrio. Il sistema SYSMIN, invece, è un meccanismo di stabilizzazione dei proventi derivanti dalle esportazioni di beni minerari. Se i proventi dell'esportazione di un prodotto minerario scendono sotto la media presa a riferimento,

graduale eliminazione entro il 2007 delle preferenze commerciali non reciproche secondo le norme del WTO.

Nella pratica delle proprie relazioni esterne, dunque, l'Unione europea coopera strettamente sia con organizzazioni internazionali che con organizzazioni non governative. Ad esempio, l'assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo – prestata dall'Unione e dagli Stati membri – viene in gran parte erogata attraverso programmi e contributi multilaterali, quali il WTO, l'UNCTAD, la Commissione del commercio internazionale e l'Agenzia per l'informazione e cooperazione nel commercio internazionale. L'Unione europea collabora inoltre con le ONG, influenzandole attraverso forme di finanziamento, come nel caso del programma “*Co-financing with NGOs*”<sup>546</sup> avviato dal Parlamento europeo nel 1976, il quale rappresenta il principale strumento attraverso cui la Commissione europea supporta le ONG nello sviluppo di programmi e progetti di cooperazione allo sviluppo. L'Unione europea e gli Stati membri offrono inoltre un contributo importante ad organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite e l'OSCE<sup>547</sup>.

Precedentemente alla riforma del Trattato di Lisbona, nella pratica quotidiana l'Unione europea si è trovata spesso a dover coordinare gli strumenti normativi appartenenti ai tre pilastri, al fine di promuovere i propri interessi – economici, politici, di sicurezza – a livello internazionale. Le istituzioni europee combinano sovente misure vantaggiose – quali la prospettiva di un'adesione, la predisposizione di forme di aiuto ed assistenza tecnica, forme di accesso privilegiato ai mercati – con una vasta gamma di strumenti coercitivi. Ad esempio, uno strumento adottato in numerose occasioni è rappresentato dalla pressione diplomatica su Stati terzi, supportata dal peso economico rappresentato dall'Unione europea e dall'influenza complessiva dei suoi Stati membri. Inoltre, l'Unione può utilizzare la propria forza nel rifiuto al riconoscimento diplomatico oppure nell'adozione di azioni di stigmatizzazione sociale, quale il ritiro degli ambasciatori europei da un Paese terzo. Molto spesso, comunque, lo strumento più efficace nella gestione delle relazioni esterne dell'Unione è costituito dalla minaccia di sanzioni economiche<sup>548</sup>, nonché la progressiva politicizzazione del commercio e dell'aiuto allo sviluppo attraverso il ricorso alla condizionalità<sup>549</sup>.

---

l'Unione europea provvede ad un contributo con lo scopo di ricreare equilibrio.

<sup>546</sup> Tale programma nel 2002 ha raggiunto l'entità di 200 milioni di euro.

<sup>547</sup> L'Unione europea offre un contributo che copre più dei due terzi del bilancio dell'OSCE ed oltre un terzo del bilancio dell'ONU.

<sup>548</sup> Sulle sanzioni economiche nel diritto internazionale ed europeo, si vedano: FORLATI PICCHIO M.L., *Le sanzioni nel diritto internazionale*, Padova, 1974; DAVÌ A., *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1994; FORLATI S., “Sanzioni economiche e tutela umanitaria”, in *RDI*, 1997; KARAGIANNIS S., “Sanctions internationales et droit Communautaire”, in *RTDE*, 1999; PAASIVIRTA E., ROSAS A., “Sanctions, Countermeasures and related Actions in the External Relations of the European Union: a Search for Legal Frameworks”, in CANNIZZARO E. (ed.), *op.cit.*

<sup>549</sup> Per un approfondimento, cfr. DI FRANCO P., “Il rispetto dei diritti dell'uomo e le ‘condizionalità’ democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo”, *RDE*, 1995; MAFFEO G., “Le condizionalità democratica, ambientale e sociale nella politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea”, in *DUCB*, 1996; DE WILDE D'ESTMAEL T., *La dimension politique des relations économique extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, 1998; ANGIOI S., “Genesi ed evoluzione del ‘principio di condizionalità’ nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea”, in *RIDU*, 1999; FOSSATI F., “Cooperazione allo sviluppo: la condizionalità politica”, in *Politica Internazionale*, 1999; LUCCHINI A., *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, Milano, 1999; STAGNOS P., “La conditionnalité politique, en termes de protection de droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit, des relations économiques extérieures de la Communauté de l'Union européenne”, in RUIZ FABRI H., SICILIANOS L. E SOREL J.M. (eds.), *L'effectivité des organisations internationales:*

Due elementi sembrano essere sufficienti a dimostrare come le relazioni esterne dell'Unione europea sono volte a combinare la propria presenza internazionale, le politiche estere e gli strumenti disegnati dai Trattati e dalla prassi delle istituzioni europee. In effetti, lo strumento più efficace e influente nel quadro successivo alla Guerra fredda è rappresentato dalla strategia di allargamento verso Est dell'Unione. La forza economica dell'Unione europea ha così attratto i Paesi dell'Europa orientale, i quali – per conseguire una piena adesione per motivi economici, politici e di sicurezza – hanno adottato una legislazione più attenta alle direttive dell'Unione, la quale ha accompagnato tali Paesi durante tutto il processo di avvicinamento all'ordinamento giuridico europeo attraverso un continuo monitoraggio dell'accettazione ed attuazione dell'intero *acquis communautaire*<sup>550</sup>. In tal modo, gli Accordi europei consentono una combinazione delle misure CFSP con strumenti di aiuto, commercio ed assistenza tecnica. Di fatto, tali Paesi hanno consentito l'espansione delle regole europee relative alla sicurezza, come il caso dell'*acquis* di Schengen.

Talvolta accade invece che l'Unione europea promuova i propri obiettivi economici, commerciali e di sicurezza capitalizzando su retaggi storici e sulla debolezza economica e tecnica di Paesi terzi, se non sulla dipendenza di questi. In tale contesto, risulta utile una considerazione della cooperazione allo sviluppo. L'Unione europea e i suoi Stati membri – quale maggiore istituzione donatrice al mondo, nonché il maggior mercato al mondo – forniscono oltre il 55% dell'assistenza internazionale allo sviluppo, oltre il 66% del valore degli aiuti ed oltre il 55% dell'aiuto umanitario internazionale<sup>551</sup>. L'Unione europea è nella condizione di combinare la propria posizione dominante con un'ampia gamma di strumenti più o meno di competenza europea. Gli aiuti allo sviluppo, per esempio, si concretizzano attraverso una moltitudine di forme, da aiuti alimentari ad aiuti per emergenze, dall'assistenza tecnica all'aiuto umanitario, dagli aiuti finanziari alla riduzione del debito. Gli strumenti EDF possono infatti includere sovvenzioni prestati ai privati.

Ancora più importante risulta la considerazione che la cooperazione allo sviluppo ritenga il commercio, l'assistenza tecnica e gli aiuti allo sviluppo quali elementi strettamente connessi agli obiettivi dell'Unione in tema di riduzione della povertà, miglioramento delle condizioni ambientali, diritti umani e commercio internazionale. Il legame tra la cooperazione allo sviluppo e le relazioni esterne dell'Unione europea è stabilito formalmente nei Trattati. L'art. 150 TFUE prescrive infatti che l'Unione possa contribuire all'obiettivo generale di sviluppare e consolidare la democrazia e lo stato di diritto, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Di conseguenza, per esempio la Convenzione di Cotonou comprende il dialogo su una vasta gamma di questioni politiche che superano la tradizionale concezione della

---

*mécanismes de suivi et de contrôle*, Paris, 2000; PINELLI C., "Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Development", in *ELJ*, 2004; PIPPAN C., "The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality", in *EFAR*, 2004; BARTELS L., *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005; PAPISCA A. E MASCIA M., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, 2012.

<sup>550</sup> Per una considerazione sull'interpretazione dell'*acquis communautaire*, cfr. CURTI GIALDINO C., "Some Reflections on the Acquis Communautaire", in *CMLR*, 1995; WEATHERILL S., "Safeguarding the Acquis Communautaire", in HEUKELS T., BLOKKER M.N. E BRUS N. (ed.), *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*, The Hague, 1998; AZOULAI L., "The Acquis of the European Union and International Organisations", in *ELJ*, 2005.

<sup>551</sup> Cfr. [http://europa.eu.int/comm/externa\\_relations/delegations/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/externa_relations/delegations/intro/index.htm).



cooperazione allo sviluppo, come il caso della pace e della sicurezza, del traffico di armamenti e dei fenomeni migratori. Inoltre, l'Unione pone importanti obblighi in capo ai Paesi ACP sul rispetto dei diritti umani e dei principi di democrazia, si impegna per lo sviluppo sostenibile, la lotta alla corruzione e la progressiva rimozione delle barriere al commercio, in rispetto reciproco dei requisiti del WTO.

L'analisi proseguirà poi all'esempio specifico delle relazioni esterne dell'Unione europea rispetto alla tutela ambientale, nella misura in cui tale ambito si discosta da quanto generalmente previsto per l'azione esterna dell'Unione. Sarà compito dunque dei successivi capitoli esaminare i diversi accordi multilaterali sottoscritti dall'Unione europea sotto la lente d'ingrandimento della necessità della tutela ambientale, valutando il ruolo giocato dalle istituzioni europee nell'inserimento di eventuali clausole ambientali, nonché considerando il possibile e potenziale peso di queste nello sviluppo delle relazioni con Paesi terzi, com'è stato nel caso dell'allargamento dell'Unione verso Est, della Politica di vicinato e del Partenariato Euro-Mediterraneo.

La ricerca mira infatti a fornire alcune indicazioni riguardo alle modalità attraverso le quali l'Unione europea possa proporre ed imporre i propri *standard* e regole ambientali ai Paesi terzi, senza però violare le norme di diritto internazionale applicabili, nel contesto di un nuovo approccio definibile come di "condizionalità ambientale". Sulla base di tale approccio, infatti, l'Unione europea potrebbe promuovere l'adozione – più o meno volontaria – da parte di alcuni Stati terzi degli *standard* ambientali europei quale punto di riferimento per lo sviluppo della propria legislazione nazionale. L'adozione delle regole ambientali europee da parte di tali Stati terzi potrebbe essere accompagnata ed incentivata dalla concessione dei vantaggi sopra descritti nelle relazioni con l'Unione europea.

Come abbiamo già avuto modo di osservare, l'art. 218 TFUE costituisce la disposizione generale relativa alle procedure decisionali che regolano l'azione esterna dell'Unione, valide dunque anche per gli accordi misti in materia di politiche ambientali, non discostandosi così da quanto previsto per la conclusione di accordi interamente europei. Tale disposizione regola quindi la rappresentanza dell'Unione europea nel contesto dei negoziati internazionali, specificando che il Consiglio – da una parte – autorizza la Commissione a negoziare per conto dell'Unione e – dall'altra – mantiene la competenza a ratificare l'accordo negoziato dalla Commissione.

Nella negoziazione e nella conclusione di un accordo misto, dunque, le istituzioni europee e gli Stati membri devono tenere conto di due principi fondamentali, i quali non hanno ancora trovato un fondamento giuridico in alcuna disposizione del diritto dell'Unione, ma piuttosto nell'elaborazione da parte della prassi e della giurisprudenza. In primo luogo abbiamo il principio di attribuzione delle competenze, il quale indica che l'Unione e gli Stati membri devono agire in ossequio alle rispettive competenze autonome. In secondo luogo abbiamo invece il principio di leale cooperazione spesso richiamato dalla Corte di Giustizia<sup>552</sup>. Questi hanno perciò l'obbligo giuridico di cooperare nelle fasi di negoziazione, conclusione ed attuazione di un accordo misto, così come richiesto dalla necessità di

---

<sup>552</sup> Per un approfondimento Cfr. LENAERTS L., VAN NUFFEL P. E BRAY R., *op. cit.*

garantire l'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione, poiché nella maggior parte dei casi gli accordi misti hanno per oggetto materie di competenza europea fortemente connesse a materie di competenza degli Stati membri. L'obiettivo fondamentale è infatti di garantire progressi nelle relazioni esterne dell'Unione e nella presenza europea al tavolo dei principali negoziati multilaterali.

Coerentemente a quanto previsto per le altre sfere di competenza dell'Unione, l'art. 218 TFUE riconosce alla Commissione il potere esclusivo di iniziativa legislativa anche in materia di accordi internazionali. Le procedure decisionali relative a materie di competenza europea partono dunque dall'iniziativa della Commissione, la quale presenta al Consiglio una proposta di autorizzazione a partecipare a negoziati internazionali<sup>553</sup>. Bisogna comunque ricordare che essa non costituisce un attore unitario, anche a livello di organizzazione interna<sup>554</sup>, con la conseguenza di una complessa e continua mediazione nell'elaborazione della proposta per il Consiglio, a maggior ragione in un ambito così interdipendente e sfaccettato qual è la politica ambientale. Senza considerare poi l'importante attività di *lobbying* che naturalmente può influenzare l'eventuale proposta della Commissione<sup>555</sup>. La fase dei negoziati si conclude con la firma dei negoziatori, quale autenticazione del testo definitivo dell'accordo. Non comportando alcun impegno vincolante per i futuri partecipanti, laddove i negoziati siano stati condotti dai soli rappresentanti della Commissione europea, è evidente che siano proprio questi a firmare l'accordo, a prescindere che la sua

---

<sup>553</sup> Tale proposta include generalmente una bozza di decisione del Consiglio relativa alle basi giuridiche e alle giustificazioni sostanziali. Il Consiglio – attraverso il *Working Party on International Environmental Issues (WPIEI)* – ha la funzione di negoziare e coordinare le questioni ambientali nel contesto dei negoziati internazionali condotti nella sfera della tutela ambientale. Pur essendo formalmente una singola entità, nella pratica tale gruppo si riunisce in diverse formazioni, incaricate in particolare del cambiamento climatico, della biodiversità, dei prodotti chimici, della desertificazione e delle questioni ambientali globali – valuta la proposta della Commissione e la investe del ruolo di negoziatore attraverso un mandato, il quale assume di carattere opzionale secondo quanto previsto dall'art. 218 TFUE, a differenza dell'autorizzazione che è invece dotata di carattere obbligatorio. Da esso deriva tuttavia un obbligo di risultato, sebbene lasci alla discrezionalità della Commissione la scelta della strategia negoziale più opportuna. A livello di procedura decisionale, anche per quanto riguarda l'azione esterna si segue quanto previsto a livello interno, ovvero laddove una misura interna su una determinata questione richieda la votazione a maggioranza qualificata in Consiglio, la stessa regola si applicherà anche alla decisione relativa all'autorizzazione e al mandato. Nel corso dei negoziati, la Commissione è poi affiancata da uno speciale comitato consultivo composto dai rappresentanti degli Stati membri – una sorta di doppione del Consiglio a livello esterno – il cosiddetto *Comitato 133*. Questo non costituisce comunque parte del *team* negoziale, anche se è spesso molto attivo dietro le quinte. Ad ogni modo, grazie alla prassi iniziata negli anni Settanta in occasione della conclusione dell'accordo sui prodotti PROBA 20 nel contesto dell'UNCTAD, è possibile fornire uno schema di coordinamento tra Stati membri ed istituzioni europee. La partecipazione dei rispettivi rappresentanti avviene generalmente attraverso una delegazione congiunta, la quale opera sulla base di una posizione comune adottata secondo le procedure previste dai Trattati, la quale consente all'Unione di presentarsi ai negoziati con un'unica posizione, solitamente espressa attraverso il rappresentante della Commissione, di norma accompagnato dal rappresentante dello Stato membro che detiene la Presidenza di turno dell'Unione. Tale meccanismo non rappresenta che il principale schema di riferimento, essendo infatti richiesto un certo grado di flessibilità derivante dalla molteplicità di tipologie di accordo misto, come peraltro suggerito anche dalla Corte di Giustizia. È inoltre indicativo notare come una simile procedura sia stata suggerita dalla Commissione stessa, la quale – pur rappresentando il soggetto negoziatore privilegiato – ha inteso salvaguardare le esigenze del Consiglio e degli Stati membri. Tale approccio è stato in seguito approvato dallo stesso Consiglio e migliorato attraverso la pratica di *treaty-making*, secondo un principio eminentemente pragmatico: l'unità nella rappresentanza internazionale dell'Unione è stata dunque garantita non solo attraverso l'importante attività giurisprudenziale della Corte di Giustizia in materia di gestione delle relazioni esterne dell'Unione, ma anche attraverso il pragmatismo dimostrato di volta in volta dalle diverse istituzioni europee interessate.

<sup>554</sup> Cfr. PETERSON J. E BOMBERG E., *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke, 1999; BRETHERTON C. E VOGLER J., *op. cit.*

<sup>555</sup> DELREUX T., "The European Union in International environmental negotiations: a legal perspective on the internal decision-making process", in *IEA*, 2006, p. 239.

conclusione sarà poi perfezionata anche dagli Stati membri.

La posizione della Commissione europea è stata peraltro supportata dalla prassi, investendola in via principale quale soggetto responsabile dei negoziati, dietro mandato del Consiglio per quanto riguarda le materie di competenza dell'Unione, accompagnata dai rappresentanti dei governi nazionali per quanto riguarda le materie rientranti nella loro competenza<sup>556</sup>. In occasione dei negoziati relativi al WTO, in particolare, fu stabilito che al fine di assicurare la massima coerenza in sede di negoziato, il Consiglio autorizzasse la Commissione ad agire quale unico soggetto negoziatore per conto dell'Unione e degli Stati membri, senza pregiudizio della competenza di questi su determinate questioni<sup>557</sup>. Un simile approccio è stato in seguito applicato frequentemente rispetto agli accordi di associazione e cooperazione, in ragione di evidenti vantaggi sia in termini giuridici e pratici.

Tale mandato, comunque, può specificare o meno le eventuali basi giuridiche dell'accordo misto, anche se è più agevole individuarle una volta finalizzato il testo dell'accordo. Inoltre, risulta utile osservare come dal mandato non sia scontato dedurre che l'accordo debba necessariamente concludersi in forma mista o meno, in ragione della possibile incertezza rispetto al contenuto dell'accordo – che si può specificare nel corso dei negoziati – nonché di eventuali dispute sulla competenza tra Unione e Stati membri<sup>558</sup>. Di norma, i mandati del Consiglio comprendono una clausola di partecipazione dell'Unione europea, eventuali sistemi di votazione, i contributi finanziari, nonché una dichiarazione sulle competenze. La stessa composizione delle delegazioni incaricate di gestire la fase negoziale di un accordo misto, poi, può variare sensibilmente<sup>559</sup>.

Le altre Parti contraenti possono chiedere all'Unione europea e agli Stati membri di chiarire la divisione delle rispettive competenze, allo scopo di precisare i relativi diritti ed obblighi a fondamento della responsabilità internazionale. In determinate circostanze, tale dichiarazione sulle competenze appare un prerequisito essenziale per l'adesione ad un'organizzazione internazionale, come nel caso della FAO. Una simile soluzione appare ideale in ragione della complessità derivante dalle diverse natura e portata della competenza esterna europea, visto e considerato che tale competenza è soggetta ad una continua evoluzione attraverso la riforma dei Trattati e la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Una dichiarazione sulle competenze appare inoltre utile dal momento che l'Unione e gli Stati membri, concludendo un accordo internazionale, intendono impegnarsi e vincolarsi solamente per quanto riguarda le relative sfere di competenza oggetto dell'accordo misto. In tal modo, le Parti terze vedono garantite le proprie esigenze di conoscere con anticipo a quale soggetto imputare eventuali violazioni dei termini di un accordo.

Ad esempio, l'interpretazione dell'accordo sulle votazioni elaborato in sede FAO segnala alcuni aspetti

---

<sup>556</sup> Cfr. il parere dell'Avvocato generale Jacobs in relazione alla causa C-316/91, *Parlamento c. Consiglio (Bangladesh)* [1994].

<sup>557</sup> Corte di Giustizia, parere 1/94, *WTO* [1994].

<sup>558</sup> È questo il caso dell'accordo sulla pesca in sede FAO, nel quale le disposizioni relative al cambiamento di bandiera non furono incluse nella stesura finale dell'accordo. Cfr. Corte di Giustizia, causa C-25/94, *Commissione c. Regno Unito (Accordo sulla pesca FAO)* [1996].

<sup>559</sup> Cfr. GROUX J., "Mixed Negotiations", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*

ambigui che hanno sollecitato l'intervento della Corte di Giustizia, in particolare nella causa *FAO*<sup>560</sup>. La Corte ha riconosciuto che la competenza dell'Unione rispetto alla conservazione delle risorse biologiche del mare aveva carattere esclusivo – come peraltro indicato anche dalla giurisprudenza precedente<sup>561</sup> – e che rispetto alla pesca in alto mare essa fosse investita della stessa autorità spettante allo Stato di bandiera o di registrazione, secondo quanto previsto dal diritto internazionale<sup>562</sup>. La Corte sottolineò inoltre che l'oggetto essenziale della bozza di accordo interessasse il rispetto degli obblighi internazionali di conservazione e gestione delle navi da pesca in alto mare. Quanto all'obbligo di leale cooperazione tra istituzioni europee e Stati membri nelle diverse fasi di negoziazione, conclusione ed attuazione di un accordo misto, la Corte ha riaffermato il requisito fondamentale dell'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione già espressa in precedenza<sup>563</sup>. Attraverso il riconoscimento del valore dell'accordo FAO, la Corte di Giustizia ha fornito un'applicazione rigorosa dell'obbligo di leale cooperazione, approccio che non intendeva influenzare la sostanza delle posizioni negoziali, peraltro condivise tra l'Unione e gli Stati membri. La Corte ha recepito infatti l'accordo sulla gestione delle competenze condivise tra istituzioni europee e Stati membri quale espressione del rispetto di tale obbligo. Sottolineando l'intenzione di imporre il rispetto dell'accordo di gestione, la Corte ha altresì inteso incoraggiare l'adozione di metodi formali di cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione rispetto all'espressione delle posizioni comuni nell'ambito di organizzazioni internazionali<sup>564</sup>.

In presenza di competenze condivise tra Unione europea e Stati membri in relazione ad un accordo, emerge poi per gli Stati membri l'obbligo di negoziare una clausola di partecipazione che permetta la piena adesione dell'Unione. In presenza invece di competenza esclusiva dell'Unione, ne risulterà che questa sia vincolata al rispetto delle disposizioni dell'accordo misto in sostituzione delle responsabilità degli Stati membri, com'è stato indicato dalla Corte di Giustizia nell'ambito del GATT<sup>565</sup>. In taluni accordi, peraltro, si è deciso di introdurre tale clausola ancora prima di verificare che esistesse una competenza europea, comportando forti rischi per gli Stati membri in quanto le istituzioni europee, potenzialmente, avrebbero

---

<sup>560</sup> Il caso riguardava il ricorso della Commissione a seguito del cambiamento di alcune clausole durante i negoziati, con riferimento alle disposizioni sull'attribuzione e il cambiamento della bandiera, laddove la registrazione delle navi da pesca rientra nella competenza degli Stati membri, mentre la conservazione e la gestione delle risorse marine rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione europea. Pur condividendo che la negoziazione e la conclusione dell'accordo rientrassero nella competenza condivisa, la materia del contendere tra Commissione e Consiglio riguardava l'esercizio stesso del diritto di voto. La controversia si protrasse anche in seguito all'eliminazione della clausola di registrazione e di bandiera dalla seconda bozza di accordo, e alla successiva indicazione che sarebbe toccato agli Stati membri l'esercizio del diritto di voto. Per un approfondimento, cfr. HELISKOSKI J., "Internal Struggle for International Presence: The Exercise of Voting Rights Within the FAO", in DASHWOOD D. E HILLION C. (eds.), *op.cit.*

<sup>561</sup> Corte di Giustizia, cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, *Kramer* [1976].

<sup>562</sup> Corte di Giustizia, causa C-405/92, *Mondiet c. Islais* [1993].

<sup>563</sup> Cfr. Corte di Giustizia, parere 1/78, *Accordo sulla gomma naturale* [1978]; Corte di Giustizia, parere 2/91, *Convenzione OIL* [1993]; Corte di Giustizia, parere 1/94, *WTO*, [1994].

<sup>564</sup> Sul punto, cfr. GOVAERE I., CPIAU J. E VERMEERSCH A., "In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organization", in *EFAR*, 2004.

<sup>565</sup> Corte di Giustizia, cause 21 e 24/72, *International Fruit Company* [1972]. Per un commento, cfr. BEBR G., "Agreements Concluded by the Community and their Possible Direct Effect: from International Fruit Company to Kupferberg", in *CMLR*, 1983.

potuto considerarla quale invito a far valere la propria competenza in relazione alla materia oggetto dell'accordo<sup>566</sup>. Appare poi evidente che l'assenso degli Stati terzi ad inserire nell'accordo misto una clausola di partecipazione dell'Unione dipenda in larga misura dalla forza negoziale di questa rispetto a quella degli Stati membri. Simili clausole sono state impiegate con sempre maggiore frequenza in tempi recenti, anche se permangono sensibili differenze rispetto alle diverse condizioni<sup>567</sup>, tanto che si può parlare addirittura di clausole subordinate<sup>568</sup>. Esse riflettono spesso le richieste negoziali degli Stati terzi, senza tuttavia essere volte ad alterare in alcun modo la competenza dell'Unione.

Possono tuttavia conferire effettivamente agli Stati membri la facoltà di rimandare la ratifica da parte dell'Unione europea attraverso un ritardo delle proprie ratifiche. Un noto esempio è quello dell'art. 3 dell'Allegato IX dell'UNCLOS, il quale prevedeva che l'Unione europea potesse aderirvi solo in seguito alla ratifica o adesione alla Convenzione stessa da parte della maggioranza degli Stati membri dell'UE<sup>569</sup>. Si sono comunque potuti registrare notevoli progressi rispetto ad un maggiore coordinamento delle ratifiche degli Stati membri, sebbene l'ex art. 116 TCE – utilizzato appunto per coordinare la firma degli accordi internazionali – sia successivamente stato eliminato dal testo del TUE.

Infine, poiché la maggior parte degli accordi ambientali multilaterali hanno carattere misto, il più delle volte la delegazione europea stessa assume la forma mista, ovvero attraverso la partecipazione dei delegati della Commissione e degli Stati membri. Non esiste comunque alcuna regola prestabilita riguardo alla composizione e al funzionamento di tali delegazioni miste, se non la necessità di adeguarsi all'obbligo di leale cooperazione. Sebbene dunque in via di principio entrambe le parti – vale a dire la Commissione e i rappresentanti degli Stati membri – siano libere di perseguire i propri interessi durante i negoziati, ciò rappresenta più l'eccezione che la regola<sup>570</sup>. Possiamo dire invece che l'accordo misto consente due condotte egualmente importanti: da una parte abbiamo l'esigenza dell'Unione europea di garantire l'unità della propria rappresentanza esterna; dall'altro vediamo gli Stati membri mantenere una certa autonomia nella gestione delle proprie relazioni internazionali<sup>571</sup>.

Dunque, nella pratica vediamo che la composizione delle delegazioni dell'Unione europea sia soggetta ad un ampio spettro di soluzioni differenti<sup>572</sup>. Ad esempio, nel caso dei negoziati relativi al Protocollo di

---

<sup>566</sup> MACGOLDRICK D., *op. cit.*, p. 87.

<sup>567</sup> Cfr. ALLOTT P., "Adherence to and Withdrawal from Mixed Agreements", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; FEENSTRA J.J., "A Survey of the Mixed Agreements and their Participation Clauses", in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*

<sup>568</sup> Cfr. CLOSE G., *op. cit.*

<sup>569</sup> Cfr. SIMMONDS K.R., "The Communities Declaration Upon Signature of the U.N. Convention on the Law of the Sea", in *CMLR*, 1986.

<sup>570</sup> DELREUX T., "The European Union in International Environmental Negotiations: a Legal Perspective on the Internal Decision-Making Process", in *IEA*, 2006, p. 243.

<sup>571</sup> Cfr. HELISKOSKI J., *Mixed agreements cit.*

<sup>572</sup> Cfr. DUTZLER B., "The Representation of the EU and Member States in International Organizations – General Aspects", in GRILLER S. E WEIDEL B. (eds.), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Vienna, 2002; GROUX J., "Mixed

Cartagena sulla biodiversità, la composizione della delegazione europea ha conosciuto una sensibile evoluzione nel corso del periodo 1995-2000. In un primo momento, l'Unione europea era rappresentata dalla sola Commissione e, in seguito alla richiesta degli Stati membri, si raggiunse un accordo che specificasse una chiara divisione dei compiti: la Commissione avrebbe rappresentato l'Unione europea rispetto alle materie commerciali e alle questioni strettamente legate alla regolamentazione europea; la Presidenza di turno sarebbe invece stata investita delle altre questioni residuali. Ciononostante, fu comunque la Commissione a concludere i negoziati, sebbene assistita dalla consulenza dei governi nazionali, in ragione della fondamentale esigenza di presentarsi con la posizione il più possibile influente, ma anche dallo spirito di gruppo più forte sviluppatosi durante i negoziati<sup>573</sup>.

Un'ulteriore esempio è rappresentato poi dai negoziati sul cambiamento climatico, i quali sono diretti dalla cosiddetta *trojka*, composta dalla Presidenza di turno, dalla Commissione europea, dalla Presidenza di turno successiva e, a seguito delle modifiche del Trattato di Lisbona, della Presidenza permanente dell'Unione<sup>574</sup>. In particolare, la Presidenza esprime una posizione comune stabilita dal Consiglio e dai rappresentanti degli Stati membri durante i negoziati internazionali. Tuttavia, in ragione della presenza permanente all'interno della *trojka* e dell'esperienza consolidata nel corso dei decenni, il ruolo – in via di principio informale – della Commissione assume un carattere molto più concreto<sup>575</sup>. Ne consegue evidentemente che la condotta dei negoziati dipenda in larga misura dalla pratica quotidiana, regolata dall'obbligo di leale cooperazione tra tutti gli attori coinvolti nei negoziati ambientali internazionali<sup>576</sup>.

Quanto alla fase della conclusione, l'art. 218 TFUE prevede che l'adozione dell'accordo misto da parte dell'Unione europea – come ogni altro accordo internazionale – si concretizzi attraverso una decisione del Consiglio, il quale in seguito è tenuto a darne comunicazione alle altre Parti contraenti. Per quanto riguarda invece la conclusione degli accordi misti da parte degli Stati membri accanto all'Unione, risulta pacifico rilevare come questa sia regolata dalle normative nazionali. Il perfezionamento della maggior parte di accordi internazionali di particolare rilevanza spesso non si limita alla semplice firma delle parti contraenti, ma richiede piuttosto il rispetto delle procedure nazionali previste in materia. Anche nel caso degli accordi misti, dunque, emerge la necessità della conclusione e della ratifica da parte delle istituzioni nazionali competenti.

---

Negotiations”, in O'KEEFFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*; MACRORY R. E HESSON M., “The European Community and Climate Change. The Role of Law and Legal Competence”, in O'RIORDAN T. E JÄGER J. (eds.), *Politics of Climate Change. A European Perspective*, London, 1996; THIEME D., “*op. cit.*”.

<sup>573</sup> Cfr. BAIL C., DECAESTECKER J. E JØRGENSEN M., “European Union”, in BAIL C., FALKNER R. E MARQUARD H. (eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety. Reconciling Trade and Biotechnology with Environment and Development*, London, 2002.

<sup>574</sup> Cfr. GROENLEER M. E VAN SCHAIK L., *The EU as an “Intergovernmental” Actor in Foreign Affairs. Case Studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol*, Bruxelles, 2005; VAN SCHAIK L. E EGENHOFER C., *Improving the Climate. Will the New Constitution Strengthen the EU's Performance in International Climate Negotiations?*, Bruxelles, 2005.

<sup>575</sup> Cfr. HEDEMANN-ROBINSON M., “The Enforcement of International Environmental Agreements: The Role of the European Commission”, in *EEELR*, 2012.

<sup>576</sup> Cfr. DELREUX T., “The European Union in International Environmental Negotiations: a Legal Perspective on the Internal Decision-Making Process”, in *IEA*, 2006.

Quanto agli effetti della conclusione, la dottrina prevalente ritiene che l'Unione europea e gli Stati membri diventino Parti contraenti dell'accordo ognuno con riguardo alle rispettive sfere di competenza.

Ad ogni modo, la prassi europea in materia stabilisce che il Consiglio possa perfezionare la conclusione di un accordo misto solo quando tutti gli Stati membri interessati lo abbiano ratificato, al fine di evitare eventuali ricadute temporali. A tal riguardo, l'Unione europea ha adottato alcune soluzioni: (i) nel caso di accordi misti comprendenti una dimensione commerciale, è prassi accompagnarli da un accordo temporaneo relativo alle sole questioni commerciali; poiché la politica commerciale rientra nella competenza esclusiva dell'Unione, appare evidente come tale accordo acquisti un carattere meramente europeo e, dunque, si perfezioni attraverso la sola Decisione 94/800/CE<sup>577</sup>; (ii) consentire l'applicazione provvisoria dell'accordo al momento della firma, come indicano l'art. 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>578</sup> e l'art. 218(2) TFUE.

Una volta concordato il testo dell'accordo, si procede alla firma e – in seguito – alla ratifica. In ambito europeo l'art. 218 TFUE prevede che la ratifica sia prerogativa del Consiglio dietro proposta della Commissione<sup>579</sup>, per quanto riguarda le sole materie di competenza europea, come testimoniato dalla Decisione 94/800/CE sulla conclusione degli accordi di Marrakech<sup>580</sup>. Il ruolo del Parlamento europeo nell'intera procedura di conclusione di un accordo misto è del tutto marginale, limitato all'espressione di un parere, peraltro non vincolante<sup>581</sup>. Dal punto di vista del diritto dell'Unione, la ratifica assume un doppio significato: da una parte, essa rappresenta il consenso interno a vincolarsi internazionalmente, attraverso cui l'Unione si impegna ad attuare l'accordo internazionale e di recepirlo nel proprio ordinamento giuridico attraverso l'adozione della relativa legislazione; dall'altra, a livello esterno la ratifica impegna l'Unione europea nei confronti delle altre parti contraenti.

Come abbiamo già avuto modo di osservare, in mancanza di una precisa disposizione in materia di entrata in vigore di un accordo misto nei Trattati – con evidenti ripercussioni sull'efficacia dell'azione esterna europea in un contesto internazionale in rapida e continua evoluzione che necessita risposte quanto più pronte ed adeguate, qual è quello ambientale – il diritto dell'Unione ha fatto riferimento a quanto previsto dall'art. 102 del Trattato EURATOM<sup>582</sup>. Non bisogna infatti dimenticare che gli Stati membri hanno fatto

---

<sup>577</sup> Il ricorso agli accordi transitori in materia commerciale nel contesto degli accordi di associazione con i Paesi dell'Europa orientale è stato molto diffuso. Sul punto, cfr. MARESCEAU M., "On Association, Partnership, Pre-Accession and Accession", in MARESCEAU M. (ed.), *Enlarging the European Union*, London, 1997.

<sup>578</sup> L'art. 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati prevede infatti che l'applicazione provvisoria di un trattato o di una parte di esso in attesa dell'entrata in vigore sia consentito laddove il trattato stesso lo stabilisca oppure se gli Stati abbiano convenuto in tal senso durante i negoziati.

<sup>579</sup> Cfr. EECKHOUT P., *op. cit.*; VERWEY D., *op. cit.*

<sup>580</sup> Decisione 94/800/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994), in GUCE L 336/1.

<sup>581</sup> Cfr. GOSALBO BONO R., "The International Powers of the European Parliament, the Democratic Deficit, and the Treaty of Maastricht", in *YEL*, 1992; BIEBER R., "Democratic Control of International Relations of the European Union", in CANNIZZARO E. (ed.), *op. cit.*

<sup>582</sup> Art. 102 Trattato EURATOM: "Gli accordi o convenzioni conclusi con uno Stato terzo, una organizzazione internazionale o un cittadino di uno

largo ricorso a tattiche per ritardare i processi di ratifica, per le più svariate ragioni, il cui caso più emblematico è rappresentato dall'accordo di cooperazione con la Repubblica di San Marino del 1991, entrato in vigore solamente nel 2002<sup>583</sup>. I ritardi nell'attuazione di accordi internazionali a causa di una cooperazione non propriamente stretta hanno rappresentato la norma nella pratica delle relazioni esterne europee. Tale problema sembra essere superabile attraverso una separazione delle componenti dell'accordo misto rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione, inserendole in un accordo provvisorio concluso dalle istituzioni europee con le altre parti contraenti a norma dell'art. 207 TFUE.

L'esecuzione degli accordi misti rappresenta invece un processo più complesso, che si può realizzare attraverso l'effetto diretto dell'accordo stesso o della decisione delle istituzioni europee di aderirvi, oppure attraverso l'attuazione a livello europeo o nazionale o in una combinazione di questi. In occasione della sentenza 1/78<sup>584</sup>, la Corte di Giustizia ha indicato che l'attuazione di un accordo misto deve necessariamente rispecchiare la divisione delle competenze tra Unione europea e Stati membri. Ne consegue che le istituzioni europee siano responsabili quanto all'esecuzione delle disposizioni che rientrino nella propria sfera di competenza, mentre l'attuazione delle altre disposizioni spetta agli Stati membri. La semplice esistenza di un accordo misto non può dunque autorizzare autonomamente l'estensione della competenza dell'Unione anche a livello interno – la cosiddetta *pre-emption* – nemmeno per quanto riguarda le materie oggetto dell'accordo in questione.

In anni più recenti, la Corte ha confermato tale approccio in occasione della causa *Convenzione di Berna*<sup>585</sup> – relativa all'adesione degli Stati membri alla Convenzione di Berna sulla protezione delle opere letterarie ed artistiche, sottoscritta nell'ambito dell'Area economica europea<sup>586</sup> – la quale vedeva la Commissione contestare l'inadempimento da parte irlandese dell'obbligo di conformarsi alla Convenzione entro il termine del 1° Gennaio 1995. Riprendendo quanto precedentemente indicato nella causa *Demirel*<sup>587</sup>, la Corte di Giustizia ha stabilito che, nella misura in cui un accordo misto contenga disposizioni di competenza europea, questi assumono per il diritto dell'Unione lo stesso valore degli accordi interamente

---

*Stato terzo, nei quali siano parti, oltre la Comunità, uno o più Stati membri, possono entrare in vigore soltanto dopo l'avvenuta notificazione alla Commissione da parte di tutti gli Stati membri interessati che tali accordi o convenzioni sono divenuti applicabili conformemente alle disposizioni del loro diritto interno rispettivo”.*

<sup>583</sup> L'Accordo di cooperazione e unione doganale con San Marino è stato sottoscritto nel dicembre 1991 dall'Unione europea allo scopo di creare un'unione doganale a promozione della cooperazione globale e dello sviluppo economico e sociale della Repubblica di San Marino, nonché di favorire il consolidamento delle relazioni con l'Unione europea. Nel novembre 1992 è stato inoltre sottoscritto l'Accordo interinale di commercio e di unione doganale, che ha consentito l'immediato accesso di San Marino nel mercato comune, includendo il suo territorio nell'area doganale europea.

<sup>584</sup> Corte di Giustizia, parere 1/78, *Accordo sulla gomma naturale* [1978].

<sup>585</sup> Corte di Giustizia, causa C-13/00, *Commissione c. Irlanda (Convenzione di Berna)* [2001].

<sup>586</sup> L'Accordo EEA è stato concluso a Porto nel maggio 1992 dai sette Stati membri dell'EFTA, dalla Comunità europea e dai suoi dodici Stati membri, ed è entrato in vigore nel gennaio 1994. Ciò ha consentito all'Islanda, al Liechtenstein ed alla Norvegia di partecipare al mercato unico europeo senza tuttavia aderire all'Unione europea, in cambio dell'obbligo di adottare l'intera legislazione europea relativa al mercato comune, ad esclusione delle disposizioni sull'agricoltura e la pesca.

<sup>587</sup> Corte di Giustizia, causa C-12/86, *Meyrem Demirel c. Stadt Schwäbisch Gmund* [1987].



europei. Dunque, la Corte ha concluso che poiché le disposizioni contenute nella Convenzione di Berna rientrano ampiamente nella sfera di competenza dell'Unione, è lo stesso diritto europeo ad imporre un obbligo di conformarsi a tali disposizioni.



## CAPITOLO IV

# L'UNIONE EUROPEA NEI PRINCIPALI ACCORDI AMBIENTALI MULTILATERALI

*SOMMARIO:* 4.1 La protezione dello strato di ozono: la Convenzione di Vienna (1985) e il Protocollo di Montreal (1987) – 4.2 Il controllo sui prodotti pericolosi: la Convenzione di Basilea (1989), la Convenzione di Rotterdam (1998) e la Convenzione di Stoccolma (2001) – 4.2.1 La Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione – 4.2.2 La Convenzione di Rotterdam sulla procedura di assenso preliminare con conoscenza di causa per taluni prodotti chimici e antiparassitari pericolosi nel commercio internazionale – 4.2.3 La Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti – 4.3 La conservazione della diversità biologica: la Convenzione sulla biodiversità (1992) e il Protocollo sulla biosicurezza (2000) – 4.3.1 La Convenzione di Rio sulla diversità biologica – 4.3.2 Il Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica – 4.3.3 La tutela della biodiversità nell'Unione europea – 4.4 L'accesso alle informazioni in materia ambientale: La Convenzione di Åarhus (1998)

Nel corso degli ultimi quaranta anni la Comunità internazionale è ricorsa in misura sempre maggiore agli accordi internazionali multilaterali – i cosiddetti MEA, (*Multilateral Environmental Agreements*) – per far fronte alle questioni ambientali pressanti o potenziali che richiedevano un intervento cooperativo a livello globale. Tali accordi hanno progressivamente disciplinato quasi tutti gli ambiti della protezione ambientale ed hanno avuto un seguito attraverso le Conferenze delle Parti, adattandosi alla continua evoluzione dei regimi regolatori allo scopo di replicare al crescente flusso di informazioni scientifiche<sup>588</sup>.

Tali accordi costituiscono uno strumento internazionale fondamentale per affrontare le tematiche ambientali per le quali eventuali accordi bilaterali rappresenterebbero delle soluzioni inefficaci. La loro importanza e diffusione è cresciuta in misura sensibile a partire dagli anni Ottanta, man mano che cresceva la consapevolezza della necessità di una cooperazione internazionale volta alla soluzione delle principali questioni connesse alla tutela dell'ambiente<sup>589</sup>. È l'esempio, tra gli altri, del Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono del 1987, della Convenzione di Basilea sul movimento

---

<sup>588</sup> Per un approfondimento sugli accordi ambientali multilaterali, cfr. CHAYES A. E CHAYES A.H., *The New Sovereignty*, Harvard, 1996; MAFFEI M.C., PINESCHI L. SCOVAZZI T. E TREVES T. (eds.), *Participation in World Treaties on the Protection of the Environment: A Collection of Data*, London, 1996; BROWN WEISS E. E JACOBSON H.J. (eds.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge MA, 2000; CHURCHILL R.R., ULFSTEIN G., "Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law", in *American Journal of International Law*, 2000.

<sup>589</sup> Sul tema, cfr. KERR W.A. E HALL S.L., "Multilateral Environmental Agreements and Agriculture: Commitments, Cooperation and Conflicts", in *Current Agriculture, Food and Resource Issues*, 2003.

transfrontaliero dei rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, della Convenzione CITES sul commercio internazionale delle specie in via d'estinzione, del Codice internazionale di condotta per la distribuzione e per l'uso dei pesticidi della FAO<sup>590</sup>, del Codice internazionale di condotta per la pesca responsabile della FAO<sup>591</sup>, della Convenzione di Ramsar sulle zone umide<sup>592</sup>, del Protocollo per la protezione ambientale dell'Antartide<sup>593</sup>, della Convenzione di Bonn sulle specie migratrici<sup>594</sup>, del Programma d'azione globale per la protezione dell'ambiente marino<sup>595</sup>, della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e del Protocollo di Kyōto sull'emissione di gas ad effetto serra<sup>596</sup>.

Gli accordi ambientali multilaterali costituiscono uno strumento peculiare nel contesto del diritto internazionale pattizio. Infatti, in considerazione della vastità delle questioni ambientali e, soprattutto, della necessità di garantire la più ampia partecipazione a livello internazionale, i negoziati preferiscono solitamente elaborare una convenzione quadro che stabilisca principi ed obiettivi, alla quale seguiranno successivi accordi e protocolli attuativi dal contenuto più specifico. Considerato l'enorme sforzo profuso dai governi nazionali, dalle istituzioni internazionali e dalle organizzazioni non governative a garanzia del successo degli accordi ambientali multilaterali adottati in passato, appare opportuno procedere – per sommi capi – ad un'analisi dei principali strumenti internazionali di protezione ambientale cui l'Unione europea ha aderito, cercando altresì di giungere ad una comprensione del coinvolgimento europeo nei negoziati e nell'attuazione di tali accordi.

---

<sup>590</sup> La FAO è stata investita di un ruolo fondamentale nell'ambito dei negoziati per il Codice internazionale di condotta per la distribuzione e per l'uso dei pesticidi del novembre 2002, il quale ha l'obiettivo di verificare che la lavorazione, la confezione, il trasporto, lo smistamento, l'immagazzinamento e la distribuzione dei pesticidi creino il minor rischio possibile per la salute dell'uomo e per le condizioni dell'ambiente.

<sup>591</sup> Il Codice internazionale di condotta per la pesca responsabile del 31 ottobre 1995.

<sup>592</sup> La Convenzione internazionale relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come *habitat* di uccelli acquatici è stata firmata il 2 febbraio 1971 a Ramsar (Iran) da una serie di Stati, organizzazioni internazionali ed istituzioni scientifiche (ad oggi aderiscono alla Convenzione 159 Stati e sono indicati 1889 siti protetti). Essa rappresenta il primo accordo con scopo globale relativo alla conservazione e gestione degli ecosistemi naturali e muove dall'esigenza di invertire il processo di trasformazione e distruzione delle zone umide intese come ecosistemi nei quali vivono uccelli acquatici migratori. A seguito dell'adozione di successivi accordi internazionali in materia di conservazione della natura e di protezione dell'ambiente, la Convenzione di Ramsar ha allargato gli obiettivi originari a tutti gli aspetti riguardanti la conservazione e la sostenibilità delle zone umide.

<sup>593</sup> Il Protocollo di Madrid del Trattato antartico sulla protezione dell'ambiente del 4 ottobre 1991.

<sup>594</sup> La Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici degli animali selvatici è stata adottata sotto l'egida dell'UNEP allo scopo di garantire la conservazione delle specie migratrici terrestri, marine ed avicole. Adottata a Bonn il 23 giugno 1979 ed entrata in vigore il 1° novembre 1983, conta oggi 80 Stati aderenti, ed è una delle poche Convenzioni internazionali che protegga specie e *habitat* su scala globale. Le Parti aderenti si impegnano a cooperare per la conservazione di 85 specie migratrici e dei relativi *habitat*, indicate nell'Allegato I. Nell'Allegato II sono indicate invece le specie migratrici che richiederebbero specifici accordi internazionali volti a realizzare un piano per la conservazione e gestione di tali specie, un piano per la conservazione e restaurazione dei loro *habitat*, nonché un sistema coordinato di ricerca, monitoraggio e informazione.

<sup>595</sup> Il Programma d'azione globale per la protezione dell'ambiente marino dalle attività di origine terrestre è del 3 novembre 1995.

<sup>596</sup> La Convenzione quadro della Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, e il relativo Protocollo di Kyōto, saranno affrontati in modo più approfondito nel prossimo capitolo.

## 4.1 La protezione dello strato di ozono: la Convenzione di Vienna (1985) e il Protocollo di Montreal (1987)

L'ozono presente nella stratosfera contribuisce a proteggere la Terra dai raggi ultravioletti nocivi del sole. Già nel 1974 furono dimostrati i potenziali effetti nocivi per l'ozono derivanti dall'utilizzo di clorofluorocarburi (CFC)<sup>597</sup>. Le ricerche scientifiche condotte negli anni successivi provarono infatti che una serie di sostanze chimiche – pesticidi, solventi, refrigeranti, agenti espandenti, estintori, aerosol – costituivano sostanze pericolose per l'ozono (*ODS, ozone-depleting substance*). Oltre ad avere ripercussioni sullo strato di ozono, queste rappresentano anche sostanze ad effetto serra, e si prevede che la loro emissione triplicherà entro il 2015<sup>598</sup>. I negoziati internazionali relativi ad un sistema di controllo del consumo di ODS si rivelarono alquanto difficoltosi e, sebbene tutti gli Stati abbiano fatto largo ricorso a simili agenti, emerse fin da subito – tra gli attori principali – la posizione degli Stati Uniti, della Comunità economica europea, dell'Unione sovietica e del Giappone<sup>599</sup>, in ragione del fatto che la produzione e il consumo degli ODS erano concentrati in modo particolare nei Paesi industrializzati<sup>600</sup>. Proprio l'eterogeneità presente in tale gruppo di negozianti comportava una sensibile divergenza di approccio nei negoziati, soprattutto tra le posizioni degli Stati Uniti e dell'Unione europea, mossi da interessi evidentemente contrastanti<sup>601</sup>.

La Convenzione di Vienna sulla protezione dello strato di ozono, adottata nel marzo 1985, fornisce dunque il quadro giuridico globale per la cooperazione scientifica e lo scambio di informazioni in materia, allo scopo di proteggere gli esseri umani dagli effetti cancerogeni derivanti dai raggi solari e di fornire il fondamento per successivi Protocolli relativi alla limitazione delle emissioni di agenti chimici responsabili dell'assottigliamento dello strato d'ozono. La partecipazione dell'Unione europea a tale Convenzione è assicurata dall'art. 1(6), il quale consente alle organizzazioni regionali di integrazione economica di parteciparvi, sebbene tale nozione non trovi una precisa definizione. Inoltre, la Convenzione contiene una disposizione che regola la responsabilità di un'organizzazione internazionale la quale – nel caso non sia in grado di adempiere a tutte le obbligazioni sottoscritte attraverso – è chiamata a garantire agli Stati terzi che almeno uno Stato membro dell'organizzazione in questione subentri a questa nell'attuazione degli obblighi

---

<sup>597</sup> Si veda: MOLINA M.J. E ROWLAND F.S., "Stratospheric Sink for Chlorofluoromethanes: Chlorine Atom-Catalysed Destruction of Ozone", in *Nature*, 1974.

<sup>598</sup> Si veda: CLERBAUX C. E CUNNOLD D., "Long-Lived Compounds", in WMO *et al.*, *Scientific Assessment of Ozone Depletion: 2006*, Geneva, 2007.

<sup>599</sup> Si veda: KRAEMER R.A. E KÖHNE A., *Regulations for the Protection of the Ozone Layer in Industrialized Countries*, Bruxelles, 1992.

<sup>600</sup> Proprio a causa dell'eterogeneità presente nel gruppo più attivo dei negoziati, vi erano visioni ed approcci differenti, raccolti attorno agli Stati Uniti e all'Unione europea.

<sup>601</sup> RUTGEERTS A., "Trade and Environment. Reconciling the Montreal Protocol and the GATT", in *Journal of World Trade* (d'ora in avanti *JWT*), 1999, p. 64.

concordati<sup>602</sup>.

I negoziati successivi, che condussero nel settembre 1987 alla conclusione del Protocollo di Montreal, si discostarono molto da quelli relativi alla Convenzione e, sorprendentemente, si conclusero rapidamente ottenendo risultati maggiori del previsto. Il Protocollo, infatti, stabilì per la prima volta la graduale limitazione e riduzione della produzione e del consumo di sostanze pericolose per l'ozono<sup>603</sup>, attraverso la loro sostituzione con sostanze alternative aventi un minore impatto atmosferico. In particolare, l'art. 2 del Protocollo stabilì che entro il giugno 1999 si sarebbe dovuta conseguire una riduzione graduale delle sostanze pericolose di almeno il 50% rispetto ai livelli del 1986. I Paesi industrializzati avrebbero potuto diminuire di un ulteriore 10% il livello di tali sostanze allo scopo di andare incontro alle necessità dei Paesi in via di sviluppo, ai quali l'art. 5 riconosceva dieci anni aggiuntivi per l'adempimento dei relativi obblighi di riduzione. Il ricorso a tali sostanze è stata infatti proibito a partire dal 1996. Un elemento di particolare importanza stabilito dall'art. 2 è relativo alla possibilità per le Parti di raggiungere congiuntamente i propri obiettivi di riduzione, trasferendo i propri limiti produttivi ad altri Paesi, in modo comunque da non superare il totale dei limiti.

Lo scopo del Protocollo è stato in seguito ampliato, principalmente attraverso i MOP di Londra (1990), di Copenhagen (1992), di Vienna (1995), di Montreal (1997) e di Pechino (1999) previsti a norma dell'art. 11, durante i quali le Parti contraenti hanno riconosciuto l'impatto negativo delle sostanze pericolose per l'ozono sul surriscaldamento globale e, di conseguenza, sul cambiamento climatico<sup>604</sup>. In particolare, a Londra si decise l'istituzione di un Fondo multilaterale di attuazione del Protocollo<sup>605</sup>, allo scopo di aiutare

---

<sup>602</sup> Per un approfondimento sulla partecipazione europea alla Convenzione di Vienna, si veda: TEMPLE LANG J., "The Ozone Layer Convention: A New Solution to the Question of Community Participation in "Mixed" International Agreements", in *CMLR*, 1986.

<sup>603</sup> Sull'evoluzione del Protocollo di Montreal, cfr. BRUNNÉE J., *Acid Rain and Ozone Layer Depletion: International Law and Regulation*, New York, 1988; OGDEN D.G., "The Montreal Protocol: Confronting the Threat to Earth's Ozone Layer", in *Washington Law Review*, 1988; PINKHAM M.M., "Montreal Protocol: An Effort to Protect the Ozone Layer", in *Suffolk Transnational Law Journal*, 1991-1992; HAAS P.M., "Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone", in *International Organization*, 1992; GEHRING T. E. OBERTHÜR S., "Montreal Protocol: The Copenhagen Meeting", in *EPL*, 1993; PARSON E.A., "Protecting the Ozone Layer", in HAAS P.M., KEOHANE R.O. E LEVY M.A. (eds.), *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, London, 1993; ROWLANDS I.H., "The Fourth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol: Report and Reflection", in *Environment*, 1993; ROWLANDS I.H., *The Politics of Global Atmospheric Change*, Manchester, 1995; OBERTHÜR S., "Montreal Protocol: 10 Years After", in *EPL*, 1997; GRUNDMANN R., "The Strange Success of the Montreal Protocol: Why Reductionist Accounts fail", in *IEA*, 1998; OBERTHÜR S., *Production and Consumption of Ozone-Depleting Substances 1986-1996. The Data Reporting System under the Montreal Protocol*, Eschborn, GTZ, 1998; BIRNIE et al., *International Law and the Environment*, Oxford, 2009.

<sup>604</sup> Sulla relazione tra la riduzione dello strato d'ozono e il surriscaldamento globale, cfr. OBERTHÜR S., "Linkages between the Montreal and Kyōto Protocols: Enhancing Synergies between Protecting the Ozone Layer and the Global Climate", in *IEA*, 2001; KANIARU D. et al., "Strengthening the Montreal Protocol: Insurance Against Abrupt Climate Change, in *Sustainable Development Law & Policy* (d'ora in avanti *SDLP*), 2006-2007; KINTISCH E., "Tougher Ozone Accord also Addresses Global Warming", in *Science*, 2007; VELDERS G.J.M., "The Importance of the Montreal Protocol in Protecting Climate", in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2007; KANIARU D. et al., "Landmark Agreement to Strengthen Montreal Protocol Provides Powerful Climate Mitigation", in *SDLP*, 2007-2008; ROBERTS M.W., "The Montreal Protocol Must Act to Prevent Global Climate Change While Restoring the Ozone Layer", in *SDLP*, 2008-2009.

<sup>605</sup> Riguardo al Fondo multilaterale, cfr. DESOMBRE E.R. E KAUFFMAN J., "The Montreal Protocol Multilateral Fund: Partial Success", in KEOHANE R.O. E LEVY M.A. (eds.), *Institutions for Environmental Aid. Pitfalls and Promise*, London, 1996; BIERMANN F., "Financing Environmental Policies in the South: Experiences from the Multilateral Ozone Fund", in *International Environmental Affairs*, 1997.

i Paesi in via di sviluppo durante la prima fase<sup>606</sup>, nonché di finanziare la conversione verso tecnologie *ozone-friendly*. Nei MOP successivi si procedette inoltre all'aggiornamento della lista di sostanze pericolose per l'ozono – tra cui gli idrofluorocarburi, gli idrobromofluorocarburi, i pesticidi – nonché al rafforzamento delle relative azioni di monitoraggio.

Poiché l'Unione europea rappresentava il maggiore produttore e consumatore di CFC<sup>607</sup>, ne conseguì naturalmente che essa dovesse assumere un ruolo rilevante nei negoziati della Convenzione di Vienna e del relativo Protocollo di Montreal<sup>608</sup>. La base giuridica dell'azione europea a livello internazionale risiedeva così nell'art. 228 TCE, attraverso una posizione comune del Consiglio che conferiva un mandato alla Commissione europea di negoziare per conto dell'Unione. Tale ruolo preminente della Commissione derivava infatti dall'esistenza di legislazione in materia a livello europeo<sup>609</sup>, nonché dalle evidenti implicazioni commerciali di una regolamentazione internazionale della produzione e dell'impiego di CFC. Ciononostante, il mandato conferito alla Commissione conteneva dettagliatamente i termini della posizione europea, consentendo ai negoziatori una limitata flessibilità nella condotta dei negoziati, rendendo in tal modo difficile un'azione strategica secondo gli interessi dell'Unione. Peraltro, lo stesso mandato a negoziare la Convenzione di Vienna – conferito dal Consiglio nel 1982 – indicava alla Commissione di attenersi rigorosamente a perseguire il solo congelamento della produzione di CFC. Senza considerare poi che gli sforzi negoziali dell'Unione furono concentrati soprattutto sull'introduzione di una clausola che ne consentisse la partecipazione, ovviamente in forma di accordo misto.

La Commissione si trovò così ad agire nelle vesti di mediatore tra le varie posizioni interne degli Stati membri e le richieste degli altri Stati in sede internazionale<sup>610</sup>. In particolare, il ruolo giocato dall'Unione nei negoziati relativi al Fondo multilaterale e al trasferimento di risorse si dimostrò alquanto limitato, poiché i singoli Stati membri preferirono mantenere la propria autonomia rispetto alla definizione di questioni a carattere finanziario. Gli accordi tra i due attori principali – Stati Uniti e Unione europea – furono così raggiunti gradualmente, e videro l'Unione europea convincere gli Stati Uniti ad accettare una riduzione del 30% di CFC, di fronte ad una proposta iniziale del solo 20%. La volontà di ricercare un compromesso fu peraltro indotta dall'aumento della pressione delle ONG e dell'opinione pubblica in

---

<sup>606</sup> Fu stabilita infatti una fase transitoria della durata di dieci anni, durante la quale i Paesi in via di sviluppo avrebbero dovuto rispettare impegni meno gravosi rispetto ai Paesi industrializzati. Cfr. BENEDICK, R.E., *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*, Harvard, 1998.

<sup>607</sup> Si calcola infatti che, a metà degli anni Ottanta, i Paesi membri dell'Unione europea fossero responsabili di circa il 30% del consumo mondiale di CFC e di più del 40% della produzione mondiale.

<sup>608</sup> Sulla partecipazione europea ai negoziati internazionali per la protezione dello strato di ozono, cfr. JACHTENFUCHS M., "The European Community and the Protection of the Ozone Layer", in *Journal of Common Market Studies* (d'ora in avanti *JCMS*), 1990; HESSON M. E MACORY R., "The Legal Framework of European Community Participation in International Environmental Agreements", in *New Europe Law Review*, 1994.

<sup>609</sup> Già nel 1980, la Comunità europea aveva adottato una misura che congelava la produzione di CFC e prevedeva una riduzione del 30% del loro consumo, si tratta della Decisione 80/372/CEE del Consiglio, del 26 marzo 1980, relativa ai clorofluorocarburi nell'ambiente, in GUCE (1980) L 90/45.

<sup>610</sup> OBERTHÜR S., "The EU as an International Actor: The Protection of the Ozone Layer", in *JCMS*, 1999, p. 646.

Europa attorno alla metà degli anni Ottanta, influenzate dalle ONG statunitensi<sup>611</sup>. Il contributo offerto dall'Unione europea nell'estensione dello scopo del Protocollo – introducendo il controllo sulla produzione, oltre che sul consumo come sostenuto dagli Stati Uniti – risultò di fondamentale importanza. Il controllo effettuato anche sulla produzione si rivelò infatti particolarmente efficace in quanto la produzione di CFC poteva essere più facilmente monitorata<sup>612</sup>.

Il successo della *leadership* europea in occasione dei negoziati sul Protocollo di Montreal e dei successivi emendamenti può trovare fondamento nel potenziale economico dell'eliminazione di CFC utilizzate nelle bombolette spray e nei progressi avvenuti nell'utilizzo di sostanze alternative non chimiche ai CFC. Accanto a questi incentivi di carattere economico non bisogna peraltro sottovalutare il rafforzamento delle attività delle ONG e della pressione dell'opinione pubblica, anche al livello delle procedure legislative interne<sup>613</sup>.

In conclusione, il Protocollo di Montreal include misure a protezione dell'ambiente da attività che modificano lo strato di ozono, in tal modo riconoscendo gli effetti climatici potenziali di tali attività. Peraltro, la dimensione ambientale degli effetti sull'ozono sono stati riconosciuti anche dall'Agenda 21, la quale richiede a tutti gli Stati di prevenire la riduzione dello strato di ozono attraverso il ricorso a sostanze alternative, in rispetto delle disposizioni del Protocollo di Montreal, riconoscendo che la sostituibilità dovrebbe essere valutata olisticamente e non semplicemente basandosi sul contributo alla soluzione di questioni atmosferiche ed ambientali<sup>614</sup>.

---

<sup>611</sup> Cfr. JACHTENFUCHS M., "The European Community and the Protection of the Ozone Layer", in *JCMS*, 1990; SKJÆRSET J.B., *From Regime Formation to Regime Functioning "Effectiveness" – Coping with the Problem of Ozone Depletion*, Oslo, 1992; BROWN M.L., "Policymaking in International Organizations: The European Union and Ozone Protection", in BARTLETT R.V., KURIAN P.A. E MALIK M. (eds.), *International Organizations and Environmental Policy*, Westport, 1995.

<sup>612</sup> Cfr. LAMMERS J.G., "Efforts to Develop a Protocol on Chlorofluorocarbons to the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer", in *Hague Yearbook of International Law*, 1988; HAIGH N., "The European Community and International Environmental Policy", in *International Environmental Affairs*, 1991.

<sup>613</sup> OBERTHÜR S., "The EU as an International Actor: The Protection of the Ozone Layer", in *JCMS*, 1999, p. 469.

<sup>614</sup> AKANLE T., "Impact of Ozone Layer Protection on the Avoidance of Climate Change: Legal Issues and Proposals to Address the Problem", in *RECIEL*, 2010, p. 247.



## 4.2 Il controllo sui prodotti pericolosi: la Convenzione di Basilea (1989), la Convenzione di Rotterdam (1998) e la Convenzione di Stoccolma (2001)

### 4.2.1 *La Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione*

Due gravi incidenti ambientali – Seveso nel 1976 e Bhopal nel 1984<sup>615</sup> – hanno contribuito in maniera significativa al dibattito internazionale relativo al controllo delle sostanze e dei rifiuti pericolosi, accompagnate dalla diffusione pubblica delle informazioni riguardanti la loro produzione e trasferimento. Dagli inizi degli anni Ottanta, dunque, si avviò un dibattito internazionale che condusse all'adozione di alcuni strumenti bilaterali e multilaterali intesi a ridurre la produzione di rifiuti pericolosi, nonché a restringerne la circolazione<sup>616</sup>. La Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi, sviluppata nell'ambito dell'UNEP (*United Nations Environmental Program*) e adottata nel marzo 1989, riconosce la fondamentale importanza di un approccio globale che miri alla riduzione e al controllo rigoroso della circolazione internazionale di rifiuti pericolosi per l'ambiente, assicurandone allo stesso tempo l'eliminazione<sup>617</sup>. Essa costituisce il fondamento del metodo di identificazione, notifica e controllo del movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi o meno, nonché di riduzione della loro produzione. A tale scopo, la Convenzione prevede che lo smaltimento di suddetti rifiuti debba garantire la protezione dell'uomo e dell'ambiente, evitando gli effetti negativi che potrebbero derivare dai rifiuti pericolosi. Nelle successive Conferenze si è tentato di espandere lo scopo della Convenzione, includendo anche il controllo dei rifiuti pericolosi destinati al recupero e al riciclaggio, sebbene tale tentativo non sia andato a buon fine a causa delle forti resistenze da parte di alcuni Stati.

L'art. 2 della Convenzione opera dunque una definizione dell'oggetto della stessa, indicando che per movimento transnazionale di rifiuti pericolosi si debba intendere qualsiasi movimento di rifiuti pericolosi da un'area sottoposta alla giurisdizione di uno Stato ad un'area sottoposta alla giurisdizione di un altro Stato. Inoltre, la Convenzione di Basilea concerne esclusivamente la categoria di rifiuti pericolosi contenuta nell'Allegato I che presentino le caratteristiche di pericolosità indicate nell'Allegato III, nonché quei rifiuti che siano considerati pericolosi in ragione delle normative nazionali dei Paesi di esportazione, importazione o transito. Non contiene invece misure relative al controllo del movimento di rifiuti non

---

<sup>615</sup> RUTINWA B., *International Liability for Transboundary Movement of Hazardous Wastes*, Oxford, 1993.

<sup>616</sup> Sul tema, cfr. PINESCHI L., "La Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri e il deposito di rifiuti pericolosi (Basilea, 22 marzo 1989)", in *RGA*, 1989; ABRAHAMS D.J., "Regulating the International Hazardous Wastes Trade: A Global Solution", in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1990; BOTHE M., "International Regulation of Transboundary Movement of Hazardous Waste", in *German Yearbook of International Law*, 1990; LANG W., "The International Waste Regime", in LANG W. *et al* (eds.), *Environmental Protection and International Law*, London, 1991; KRUMMER K., *International management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford, 1995; FODELLA A., *Il movimento transfrontaliero dei rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004.

<sup>617</sup> Cfr. KRUEGER J., *International Trade and the Basel Convention*, London, 1999.

pericolosi, ma ha concentrato l'attenzione solamente sui rifiuti destinati ad una fase finale di smaltimento.

L'art. 11 prevede poi che l'esportazione di rifiuti verso Stati non-parte della Convenzione – e naturalmente l'importazione di rifiuti provenienti da tali Stati – deve necessariamente essere soggetta ad accordi bilaterali o multilaterali con i suddetti Paesi, alla condizione che simili accordi non contengano disposizioni più permissive di quanto indicato nella Convenzione stessa. Peraltro, gli artt. 4, 8 e 9 stabiliscono che qualsiasi movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi – nonché di altri rifiuti contrari alle disposizioni della Convenzione – debbano considerarsi illegali e, di conseguenza, atti a comportare rilevanza penale. Allo scopo di far fronte a tali situazioni, la Convenzione prescrive agli Stati parte di adottare le necessarie misure di prevenzione e punizione dei movimenti illegali di rifiuti.

Prima dell'entrata in vigore della Convenzione nel 1992, l'OCSE aveva adottato un'ulteriore misura in materia, segnatamente la Decisione sul controllo del movimento transfrontaliero di rifiuti destinati ad operazioni di recupero<sup>618</sup>, modificata nel 2001 dalla Decisione sul movimento transfrontaliero di rifiuti destinati a recupero<sup>619</sup>. Tali decisioni hanno istituito un sistema di controllo nella forma di un accordo multilaterale secondo quanto prescritto dall'art. 2 della Convenzione di Basilea, al preciso scopo di garantire che tale Convenzione non ostacolasse i movimenti di rifiuti destinati al recupero tra i Paesi aderenti all' OCSE<sup>620</sup>. Il sistema di controllo istituito in ambito OCSE è dunque fondato su una lista suddivisa in tre sezioni conformemente al grado di pericolosità del particolare rifiuto (verde, ambra, rossa), laddove la verde è relativa ai rifiuti meno pericolosi e la rossa a quelli più pericolosi. Vanno inoltre considerati gli accordi che – in applicazione dell'art. 11 della Convenzione di Basilea – sono stati adottati in ambito regionale, come ad esempio la Convenzione Lomé IV con i Paesi ACP (1989)<sup>621</sup>, la Convenzione di Bamako<sup>622</sup> tra gli Stati

---

<sup>618</sup> Decisione del Consiglio OCSE C(92)39/FINAL del 30 marzo 1992.

<sup>619</sup> Decisione del Consiglio OCSE C(2001)107/FINAL del 14 giugno 2001.

<sup>620</sup> O'KEEFFE D. E HALL D., "Transfrontier Shipments of Waste: a Bureaucrat's Dream?", in *EELR*, 2001, p. 10.

<sup>621</sup> La Convenzione di Lomé IV è stata conclusa dai Paesi ACP e dall'Unione europea nel dicembre 1989. Inizialmente prevista di durata decennale a decorrere dal 1° marzo 1990, essa non è più in vigore dal 29 febbraio 2000. Le sue disposizioni restano tuttavia vigenti a seguito della trasposizione nel Regolamento (CEE) n. 259/93, sebbene ciò comporti per i Paesi ACP la cessazione di oneri ed obblighi. Ad ogni modo, lo scopo della Convenzione di Lomé IV è più ampio rispetto all'ambito di applicazione della Convenzione di Basilea, in quanto costituisce un accordo generale di cooperazione. Nel quadro di tale cooperazione, la Convenzione impone un bando alle esportazioni – dirette o indirette – di rifiuti pericolosi dall'Unione europea ed altri Paesi industrializzati verso i Paesi ACP. L'unica eccezione prevede che i rifiuti esportati da uno Paese ACP e trattati all'estero, possono in seguito essere importati nuovamente nello Stato di origine. Per un approfondimento, si veda: FODELLA A., *Il movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004.

<sup>622</sup> Insoddisfatta dal contenuto della Convenzione di Basilea, nel 1991 l'Unione Africana sponsorizzò la conclusione della Convenzione di Bamako, relativa al divieto delle importazioni in Africa e sul controllo transfrontaliero all'interno dell'Africa dei rifiuti pericolosi. L'art. 4 prescrive che le Parti contraenti impediscano l'importazione in Africa di tutti i rifiuti pericolosi, per qualsiasi ragione, da Stati non-parte. L'art. 2 riprende il sistema di Basilea sulla classificazione dei rifiuti pericolosi, sebbene la loro nozione viene estesa anche a tutte le sostanze vietate nei Paesi di lavorazione, nonché ai rifiuti radioattivi soggetti ad altri sistemi di controllo internazionali. Sono comunque esclusi i rifiuti derivanti dalle normali operazioni di scarico delle navi. La caratteristica peculiare della Convenzione è rappresentata dal divieto assoluto di scarico di rifiuti in Africa e dalla limitazione dei relativi movimenti all'interno del continente africano (art. 4). Inoltre, l'art. 11 consente alle Parti contraenti di specifici accordi o intese con altre Parti – o con altri Stati non-parte – in materia movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi comunque prodotti in Africa. A differenza della Convenzione di Basilea, la Convenzione di Bamako include un riferimento al principio di precauzione, nonché al divieto di pratiche di *dumping*, immersion ed incenerimento in mare di rifiuti pericolosi. Quanto al sistema di risoluzione delle

Africani (1991) e la Convenzione di Waigani tra i Paesi del Pacifico (1995)<sup>623</sup>.

Sempre nel contesto della Convenzione di Basilea, la COP-5 ha adottato nel 1999 un Protocollo sulla responsabilità e il risarcimento, come risposta alle preoccupazioni dei Paesi in via di sviluppo per il reperimento di finanziamenti e tecnologia per far fronte alle pratiche di *dumping* – anche accidentali – di rifiuti pericolosi<sup>624</sup>. La negoziazione di una serie di disposizioni in materia non era stata possibile in occasione dei negoziati relativi alla Convenzione stessa, ma il compromesso era stato raggiunto con l'art. 12, il quale demandava ad un futuro Protocollo l'onere di trovare un accordo rispetto alla responsabilità e al risarcimento per danni all'ambiente.

Il Protocollo, dunque, ha preso a modello una serie di regimi di responsabilità civile già esistenti in altri ambiti, adattandoli alle finalità della Convenzione di Basilea<sup>625</sup>. L'obiettivo del suddetto Protocollo è quindi relativo alla costituzione di un sistema globale di responsabilità, nonché un risarcimento tempestivo ed adeguato per danni derivanti da movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi o meno, inclusi eventuali incidenti a causa del loro traffico illegale (art. 4). L'art. 2 definisce il danno previsto dal Protocollo come comprensivo del danno alla persona, del danno e della perdita della proprietà, o della perdita di entrate direttamente derivanti da un interesse economico in qualsiasi utilizzo dell'ambiente, nonché del costo delle misure di ripristino e di prevenzione. Come si potrà osservare, il danno è propriamente configurabile come ambientale solo negli ultimi tre casi.

---

controversie, la Convenzione obbliga le Parti contraenti a sottoporre la Convenzione stessa alla Corte Internazionale di Giustizia o ad un organo *ad hoc* stabilito dalla COP. Per un approfondimento, cfr. PINESCHI L., "La Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri e il deposito di rifiuti pericolosi (Basilea, 22 marzo 1989)", in *RG4*, 1989; BRAENDER L.J., "Pesticides and Precaution: the Bamako Convention as a Model for an International Convention on Pesticides Regulation", in *ILP*, 1991; MANCUSO S., "La Convenzione di Bamako sui rifiuti pericolosi in Africa", in *RG4*, 1997.

<sup>623</sup> La Convenzione di Waigani fu conclusa dagli Stati del *South Pacific Forum* al preciso scopo di difendere l'ecosistema delle isole dell'Oceano Pacifico dal rischio di trasformarsi in vere e proprie discariche di rifiuti pericolosi e radioattivi. Il suo principale obiettivo è dunque di controllare il traffico di rifiuti pericolosi e radioattivi attraverso un bando differenziato rispetto ai singoli Stati parte. Quanto ai rifiuti pericolosi e radioattivi importati da Stati non- parte della Convenzione, è previsto un bando assoluto nei Paesi rientranti nella categoria delle *Pacific Island Developing Parties*, mentre un bando limitato è previsto per l'esportazione di rifiuti da Australia e Nuova Zelanda verso gli altri Paesi delle *Forum Islands*. L'art. 11 consente comunque di aggirare il divieto attraverso la conclusione di uno specifico accordo con le Parti non contraenti, che però non rappresenti una deroga al bando articolato previsto dall'art. 4. La Convenzione peraltro non bandisce lo smaltimento in mare dei rifiuti pericolosi e radioattivi, ma esorta, all'art. 4(3), gli Stati-parte contraenti ad adottare gli strumenti previsti in materia, e incita gli Stati non-parte ad aderirvi. La Convenzione di Waigani presta una particolare attenzione alle pratiche di cooperazione tra gli Stati parte, allo scopo di ridurre ed eliminare la produzione di rifiuti, nonché di gestire razionalmente lo smaltimento di rifiuti nei Paesi in via di sviluppo, anche con l'aiuto di tecnologie pulite.

<sup>624</sup> Cfr. WIPF J., "In Search of Liability of Hazardous Wastes Dumping", in *South Dakota Law Review*, 1984; HUNTON B., "Emerging Control on Transfer of Hazardous Waste to Developing Countries", in *Law and Policy in International Business*, 1989; SOARES G., VARGAS V., "The Basel Liability Protocol", in *YIEL*, 2001.

<sup>625</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione del dibattito internazionale in materia di responsabilità ambientale internazionale, cfr. O'KEEFE D., "Transboundary Pollution and the Strict Liability Issue: The Work of the International Law Commission on the Topic of International Liability for Injurious Consequences Arising Out of Acts Not Prohibited by International Law", in *DJIL*, 1990; VARNUM J.E., "Controversy Heats up over Hazardous Waste Clean-up Liability of Secured Lenders", in *Environmental Law Brief*, 1991; CHURCHILL R.R., "Facilitating (Transnational) Civil Liability Litigation for Environmental Damage by Means of Treaties: Progress, Problems, and Prospects", in *YIEL*, 2001.

L'art. 4 prevede poi una serie di eccezioni per gli eventuali danni derivanti da conflitti armati, ostilità, insurrezione o guerra civile, fenomeni naturali eccezionali, inevitabili, imprevedibili e irresistibili, o per il danno risultato interamente da un'attività conforme alle misure obbligatorie dello Stato in cui si verifica il danno, oppure dalla condotta intenzionalmente scorretta di un terzo, inclusa la persona che ha subito il danno.

La Convenzione di Basilea è stata attuata dall'Unione europea attraverso il Regolamento (CEE) n. 259/93<sup>626</sup>, incorporando inoltre le disposizioni del Sistema di controllo OCSE e permettendo all'Unione di soddisfare gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Lomé IV. Tale regolamento è ispirato alle pratiche di prevenzione, recupero ed eliminazione in via autonoma dagli Stati membri dell'Unione, operando una distinzione tra i rifiuti destinati al recupero e i rifiuti destinati all'eliminazione. Esso autorizza gli Stati membri a proibire ed opporsi al movimento di rifiuti destinati all'eliminazione finale tra Stati membri, in accordo con i principi di prossimità, di priorità delle attività di recupero ed autosufficienza a livello europeo e nazionale. Le esportazioni di rifiuti sono vietate, a meno che non siano destinate agli Stati membri dell'EFTA che abbiano aderito anche alla Convenzione di Basilea. Per la definizione della nozione di rifiuto, comunque, il Regolamento (CEE) n. 259/93 fa riferimento alla Direttiva 2006/412/CE sui rifiuti<sup>627</sup>, nonché alla Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi<sup>628</sup>, indicando come tale qualsiasi sostanza od oggetto rientrante nelle categorie indicate nell'Allegato I, di cui il detentore si disfi o abbia manifestato l'intenzione o sia obbligato a disfarsi.

#### 4.2.2 *La Convenzione di Rotterdam sulla procedura di assenso preliminare con conoscenza di causa per taluni prodotti chimici e antiparassitari pericolosi nel commercio internazionale*

La Convenzione di Rotterdam (Convenzione PIC – *Prior Informed Consent*), firmata dall'Unione europea nel settembre 1998 ed entrata in vigore il 24 febbraio 2001, cerca di trovare una soluzione rispetto alla drammatica crescita della produzione e commercio di pesticidi avvenuta a partire dagli anni Settanta. In particolare, la Convenzione PIC regola – attraverso il principio del previo assenso informato – le

---

<sup>626</sup> Regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, in GUCE (1993) L 30/1. Successivamente il regolamento è stato modificato da: Regolamento (CE) n. 120/97 del Consiglio, del 20 gennaio 1997, in GUCE (1997) L 22/14; Regolamento (CE) n. 2408/98 della Commissione, del 6 novembre 1998, che modifica l'allegato V del Regolamento (CEE) n. 259/93, in GUCE (1998) L 298/19; Regolamento (CE) n. 2557/2001 della Commissione, del 28 dicembre 2001, che modifica l'allegato V del Regolamento (CEE) n. 259/93, in GUCE (2001) L 349/1.

<sup>627</sup> Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti che sostituisce la Direttiva 75/442/CEE, in GUCE (2006) L 114/9.

<sup>628</sup> Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi, in GUCE (1991) L 377/20. In seguito, la direttiva è stata modificata da: Direttiva 94/31/CE del Consiglio, del 27 giugno 1994, in GUCE (1994) L 168/28; Regolamento (CE) n. 166/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, relativo all'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le direttive 91/689/CEE e 96/61/CE, in GUCE (2006) L 33/1; Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, in GUCE (2008) L 312/3.

importazioni e le esportazioni di sostanze pericolose per l'ambiente, quali sono taluni prodotti chimici e pesticidi<sup>629</sup>. Essa muove dal fondamentale principio di responsabilità condivisa e cooperazione tra gli Stati interessati agli scambi commerciali internazionali di tali sostanze, allo scopo di proteggere la salute umana e la qualità dell'ambiente dagli eventuali effetti avversi causati da simili prodotti. Tale normativa risponde infatti alla necessità di superare le difficoltà nazionali a garantire adeguate strutture di monitoraggio e valutazione rispetto all'importazione e all'esportazione di sostanze particolarmente nocive.

A partire dagli anni Ottanta, dunque, organismi internazionali quali l'UNEP e la FAO iniziarono ad elaborare codici volontari di condotta e sistemi di scambio di informazioni, che andarono a costituire il modello per lo sviluppo della Convenzione di Rotterdam. La ragion d'essere della procedura PIC non è fondata tanto nella messa al bando di agenti chimici pericolosi per l'ambiente, quanto nel condividere con il Paese di importazione le informazioni necessarie ad assicurare una decisione informata rispetto alla possibilità di ammettere o rifiutare l'importazione di simili sostanze nel territorio nazionale<sup>630</sup>. Strumenti che contribuiscono in misura importante alla realizzazione degli obiettivi della Convenzione sono la disciplina sull'etichettatura e l'informazione dei rischi potenziali per la salute e l'ambiente. Nel contesto della Convenzione non è tuttavia prevista alcuna disposizione relativa alla responsabilità, sebbene sia stata oggetto di infruttuose discussioni nell'ambito di varie riunioni in occasione dei negoziati<sup>631</sup>.

L'Unione europea ha recepito la Convenzione di Rotterdam attraverso il Regolamento (CE) n. 304/2003<sup>632</sup>, il quale regola l'importazione e l'esportazione di prodotti chimici pericolosi attraverso un sistema di controllo adeguato sull'utilizzo e sullo scambio di prodotti chimici a livello globale, attuando l'obiettivo di proteggere la salute umana e la qualità dell'ambiente oltre i confini dell'Unione stessa.

#### 4.2.3 La Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti

La Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (POP) è stata adottata nel 2001 quale contributo alla soluzione delle urgenti necessità per un'azione globale a protezione dell'ambiente e della salute umana, minacciati dalla massiccia presenza di agenti inquinanti organici persistenti<sup>633</sup>. I POP sono

---

<sup>629</sup> Cfr. KUMMER K., "Prior Informed Consent for Chemicals in the International Trade: The 1998 Rotterdam Convention", in *RECIEL*, 1999.

<sup>630</sup> HARJULA H., "Hazardous Waste. Recognition of the Problem and Response", in *New York Academy of Sciences*, 2006, p. 472.

<sup>631</sup> DANIEL A., "Civil Liability Regimes as a Complement to Multilateral Environmental Agreements: Sound International Policy or False Comfort?", in *RECIEL*, 2003, p. 235.

<sup>632</sup> Regolamento (CE) n. 304/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'esportazione ed importazione di prodotti chimici pericolosi, in *GUCE* (2003) L 63/1.

<sup>633</sup> Per un'analisi sullo sviluppo del dibattito scientifico in materia, cfr. WOODWELL G.M.M. "Toxic Substances and Ecological Cycles", in *Sci. Am.*, 1967; HAMELINK J.L., WAYBRANDT R.C. E BALL R.C., "A Proposal: Exchange Equilibria Control the Degree Chlorinated Hydrocarbons are Biologically Magnified in Lentic Environments", in *Transactions of the American Fisheries Society*, 1971; NEELY W.B., BRANSON D.R. E BLAU G.E., "Partition Coefficients to Measure Bioconcentration Potential of Organic Chemicals in Fish", in *Environmental Scientific Technology* (d'ora in avanti *EST*), 1974; VEITH G.D., DEFOE D.L. E BERGSTEDT B.V., "Measuring and Estimating the Bioconcentration Factor of Chemicals in Fish", in *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, 1979; CONNOLLY

costituiti da sostanze chimiche altamente tossiche, persistenti, bioaccumulabili e trasportate a lunga distanza all'interno di un ecosistema<sup>634</sup>. Più precisamente, nell'Allegato alla Convenzione si definiscono come sostanze chimiche a carattere tossico che resistono alla degradazione naturale comportando così seri rischi per l'ambiente e la salute umana. Essi si accumulano infatti negli organismi viventi, si propagano nell'aria, nell'acqua e tramite le specie migratrici, ammassandosi negli ecosistemi. Tali effetti a carattere transnazionale hanno dunque comportato un necessario intervento a livello globale. A protezione della salute umana si prevedono *standard* precisi di rischio accettabile, soprattutto in relazione ai prodotti ad effetto cancerogeno o di disfunzione riproduttiva<sup>635</sup>. La protezione degli ecosistemi si rivela invece più complessa, e deve mirare alla preservazione delle singole popolazioni e comunità organiche<sup>636</sup>, nonché al potenziale recupero di precise specie (rare o in via di estinzione)<sup>637</sup>, assicurando la sostenibilità ambientale intesa globalmente.

La Convenzione di Stoccolma offre dunque un quadro giuridico costruito attorno al principio di precauzione, volto a garantire l'efficace eliminazione in condizioni di sicurezza – o comunque la limitazione – della produzione e dell'utilizzo di tali agenti emessi intenzionalmente, come nel caso dei prodotti chimici industriali e dei pesticidi, nonché stabilisce una serie di misure a restrizione del commercio internazionale di simili prodotti. Inoltre, tende ad assicurare una progressiva riduzione del rilascio accidentale nell'ambiente di POP, come il caso della diossina e dei furani. A tale scopo, la Convenzione ha individuato dodici POP prioritari, che intende estendere in futuro ad altre sostanze. Quanto alla questione della responsabilità per danno ambientale, anche in occasione dei negoziati, si manifestò uno scarso interesse ad includere specifiche

---

J.P. E PEDERSEN C.J., "A Thermodynamic- Based Evaluation of Organic Chemical Accumulation in Aquatic Organisms", in *EST*, 1988; GOBAS F.A.P.C., ZHANG X. E WELLS R.J., "Gastro-Intestinal Magnification: The Mechanism of Biomagnification and Food-Chain Accumulation of Organic Chemicals", in *EST*, 1993; GLOBAS F.A.P.C., WILCOCKSON J.W.B., RUSSELL R.W. E HAFNER G.D., "Mechanism of Biomagnification in Fish under Laboratory and Field Conditions", in *EST*, 1999; MACKAY D. E FRASER A., "Bioaccumulation of Persistent Organic Chemicals: Mechanisms and Models", in *Environmental Pollution*, 2000; MORETTINI M E ONIDA M., "La Convenzione di Stoccolma sugli Inquinanti Organici Persistenti (POPs)", in *RGA*, 2002; VANDEN BILCKE C., "The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants", in *RECIEL*, 2002; SELIN H. E ECKLEY SELIN N., "Science, Politics, and Persistent organic Pollutants: The Role of Scientific Assessment in International Environmental Cooperation", in *IEA*, 2003; CZUB G. E MACLACHLAN M.S., "Bioaccumulation Potential of Persistent Organic Chemicals in Humans", in *EST*, 2004; DOWNIE D.L. KRUEGER J. E SELIN H., "Global Policy for Hazardous Chemicals", in AXELROD R.S., DOWNIE D.L. E VIG N.J. (eds.), *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, London, 2005; ECKLEY SELIN N. E SELIN H., "Global Politics of Mercury Pollution: The Need for Multi-Scale Governance", in *RECIEL*, 2006; KELLY B.C., IKONOMOU M.G., BLAIR J.D., MORIN A.E. E GOBAS F.A.P.C., "Food Web-Specific Biomagnification of Persistent Organic Pollutants", in *Science*, 2007.

<sup>634</sup> Per un approfondimento sul tema, cfr. BOETHLING R., FENENR K., HOWARD P., KLEČKA G., MADSEN T., SNAPE J.R. E WHELAN M.J., "Environmental Persistence of Organic Pollutants: Guidance for Development and Review of POP Risk Profiles", in *Integrated Environmental Assessment and Management* (d'ora in avanti *IEAM*), 2009; GLOBAS F.A.P.C., DE WOLF W., BURKHARD L.P., VERBRUGGEN E. E PLOTKE K., "Revisg Bioaccumulation Criteria for POPs and PBT Assessment", in *IEAM*, 2009; VAN VIJK D., CHÉNIER R., HENRY T., HERNANDO M.D. E SCHULTE C., "Integrated Approach to PBT and POP Priorization and Risk Assessment", in *IEAM*, 2009.

<sup>635</sup> SOLOMON K.R., DOHMEN P., FAIRBROTHER A., MARCHAND M. E MCCARTY L., "Use of (Eco) Toxicity Data as Screening Criteria for the Identification and Classification of PBT/POP Compounds", *IEAM*, 2009, p. 684.

<sup>636</sup> SUTER G.W., BARNTHOUSE L.W., BARTELL S.M., CORMIER S.M., MACKAY D., MACKAY N. E NORTON S.B., *Ecological Risk Assessment*, Oxford, 2007.

<sup>637</sup> BROCK T.M.C. E RATTE H.T., "Ecological Risk Assessment for Pesticides: Discussion Paper for the CLASSIC Workshop", in GIDDINS J.M., BROCK T.M.C., HEGER W., HEIMBACH F., MAUND S.J., NORMAN S.M., RATTE H.T., SCHAFERS C. E STRELOKE M. (eds.), *Community-Level Aquatic Systems Studies: Interpretation Studies: CLASSIC*, SETAC, 2002.

disposizioni relative alla responsabilità civile nella suddetta Convenzione.

Il livello di tossicità dei prodotti chimici è definito nell'Allegato D della Convenzione, nei termini di alta tossicità ed eco-tossicità, di prova degli effetti negativi per la salute umana e l'ambiente, e di elementi scientifici di tossicità ed eco-tossicità che conducono a potenziali danni per la salute dell'uomo e dell'ambiente. Alla tossicità di simili agenti chimici, la Convenzione applica due distinte situazioni: (i) da una parte una *situazione retrospettiva* di sostanze già utilizzate e dunque presenti nell'ambiente. In tale caso deve essere provato il pericolo per gli organismi viventi o devono esistere un forte numero di dati scientifici sull'eco-tossicità dei potenziali POP; (ii) dall'altra parte una *situazione prospettiva*, nella quale le sostanze non sono ancora state immesse nell'ambiente. In questo caso, invece, non si possiedono sufficienti dati scientifici che provano la tossicità dei presunti POP.

A recepimento della Convenzione di Stoccolma, nel 2001 la Commissione europea ha adottato un Libro bianco relativo alla strategia europea in materia di prodotti chimici, il cui obiettivo finale è volto a garantire un alto livello di protezione dell'ambiente e della salute umana. Tale obiettivo è realizzabile attraverso l'efficiente funzionamento del mercato interno ed una serie di strumenti che stimolino l'innovazione e la competitività dell'industria chimica, all'interno di un approccio che accompagni una graduale sostituzione delle sostanze chimiche più pericolose, aventi effetto cancerogeno se accumulate nell'organismo umano e nell'ambiente naturale.

La Convenzione di Stoccolma è stata firmata dall'Unione europea nel 2004<sup>638</sup>. Il dibattito europeo in materia si è successivamente concretizzato nell'adozione del Regolamento REACH (*Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals*)<sup>639</sup>. Obiettivo del regolamento è di assicurare un alto livello di protezione della salute umana e dell'ambiente, stimolando la competitività e l'innovazione dell'industria chimica europea. Il sistema REACH impone alle imprese che producono e importano sostanze chimiche – cui spetta l'onere della prova riguardo alla sicurezza di tali sostanze – di valutare i rischi derivanti dal loro impiego. Il campo di applicazione del regolamento include tutte le sostanze fabbricate, importate, commercializzate ed utilizzate, anche nelle loro miscele. Ne sono escluse invece le sostanze radioattive, le sostanze soggette a controllo doganale in deposito temporaneo, le sostanze intermedie non isolate, il trasporto di sostanze pericolose ed i rifiuti.

---

<sup>638</sup> Decisione 2006/507/CE del Consiglio, del 14 ottobre 2004, relativa alla firma, per conto della Comunità europea, della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, in GUCE (2006) L 209/1.

<sup>639</sup> Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il Regolamento (CEE) n. 793/93 e il Regolamento (CE) n. 1488/94, nonché le direttive 76/769/CEE, 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, in GUCE (2006) L 396/1.

### 4.3 La conservazione della diversità biologica: la Convenzione sulla biodiversità (1992) e il Protocollo sulla biosicurezza (2000)

Come abbiamo già avuto modo di affrontare nel capitolo III, la definizione dello sviluppo sostenibile ha conosciuto una lenta evoluzione a partire dalla Conferenza di Stoccolma del 1972, seguendo un modello di sviluppo che deve andare incontro alle esigenze dell'attuale generazione senza pregiudicare la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri bisogni. Tale principio trova maggiore concretezza attraverso tre obiettivi principali, ovvero (i) il mantenimento dei processi biologici necessari alla vita, (ii) la conservazione della diversità biologica, e (iii) l'uso sostenibile degli ecosistemi e delle specie naturali<sup>640</sup>.

Tra gli elementi appena indicati, quello della biodiversità assume un'importanza preminente ai fini della nostra ricerca. Dobbiamo infatti ricordare che nel 1992 – non a caso ventennale della Conferenza di Stoccolma – a Rio de Janeiro vennero adottati alcuni documenti essenziali in materia di protezione ambientale: l'Agenda 21 sulle politiche economiche ed ambientali del XI secolo; la Dichiarazione su ambiente e sviluppo che innova la Dichiarazione di Stoccolma; la Dichiarazione sui principi forestali; la Convenzione sul cambiamento climatico; la Convenzione sulla diversità biologica.

In questa sede ci soffermeremo più approfonditamente su quest'ultima Convenzione. Potremmo definire la biodiversità quale termine generale che comprende al suo interno un'ampia gamma di fenomeni naturali diversi<sup>641</sup>, che racchiude la totalità dei geni, delle specie e degli ecosistemi delle varie regioni globali. Il punto di partenza di qualsiasi considerazione sulla biodiversità è raffigurato dalla diversità tra le specie viventi, non solo perché storicamente la tutela delle singole specie ha costituito il principale obiettivo delle varie politiche di protezione ambientale, ma anche perché a livello scientifico essa rappresenta il fondamento della classificazione degli organismi viventi<sup>642</sup>. Nondimeno, il caposaldo della tutela della biodiversità è costituito dalla diversità tra gli ecosistemi, in quanto contribuisce a garantire la diversità tra le specie e all'interno di queste. La conservazione degli ecosistemi, infatti, è un presupposto indispensabile per assicurare l'esistenza delle stesse specie.

La necessità di regolamentare la sicurezza biologica attraverso *standard* internazionali iniziò a farsi sentire a livello diplomatico a partire dagli anni Ottanta. Ciò si concretizzò inizialmente in una serie di decisioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, accompagnate dalla conseguente adozione di linee guida da parte di numerose organizzazioni internazionali, sebbene nessuna riuscisse ad adottare misure più

---

<sup>640</sup> UNEP, *World Conservation Strategy*, 1980.

<sup>641</sup> Cfr. MCNEELY J.A., *Conserving the World's Biological Diversity*, 1990.

<sup>642</sup> Cfr. REDGWELL C. E BOWMAN M., *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, London, 1995.



efficaci di codici di condotta e *standard* non vincolanti<sup>643</sup>. Nonostante in tale periodo gli organismi geneticamente modificati (OGM) non avessero ancora raggiunto il mercato, costituivano comunque l'oggetto di una decisa discussione e ricerca scientifica, soprattutto per quanto riguarda le questioni degli esperimenti in condizioni di sicurezza e dei rischi che potevano derivare dall'impiego dei prodotti geneticamente modificati su una più vasta scala.

All'inizio degli anni Novanta, infatti, la Commissione sulle risorse genetiche vegetali della FAO (CPGR) produsse un progetto di Codice di condotta sulle biotecnologie che mira a promuovere l'uso di biotecnologie per la conservazione e la sostenibilità di tali risorse, nonché il loro impiego in sicurezza, equità e responsabilità. Successivamente, si decise di concentrare gli sforzi negoziali in materia di biosicurezza nel contesto della Convenzione sulla biodiversità, utilizzando tale progetto quale modello cui ispirarsi. In seguito, l'OCSE conseguì risultati più importanti attraverso lo sviluppo delle Considerazioni sulla sicurezza delle biotecnologie nel 1992, preoccupata in particolar modo della promozione della crescita economica e dell'innovazione tecnologica attraverso la liberalizzazione del commercio e dei mercati. Tale documento era tuttavia sprovvisto di carattere vincolante e, soprattutto, non toccava alcun aspetto legato al movimento transfrontaliero di OGM. Altri organismi internazionali – tra cui l'UNEP, l'UNIDO, la Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali (CIPV), il *Codex Alimentarius* – adottarono accordi internazionali aventi come oggetto determinati aspetti legati all'ingegneria genetica, tra cui ricordiamo le Linee guida internazionali per la sicurezza nelle biotecnologie, stabilite dall'UNEP nel 1995. Ciononostante, il Segretariato della Convenzione sulla biodiversità concluse che nessuno dei precedenti strumenti internazionali adottati in materia era in grado di coprire il divario emerso negli anni Novanta a seguito del rapido sviluppo delle biotecnologie in campo agricolo. La Convenzione rappresentò dunque una profonda innovazione in quanto per la prima volta stabilì, in un intero ambito del diritto ambientale, precise norme vincolanti.

#### 4.3.1 *La Convenzione di Rio sulla biodiversità*

La Convenzione sulla diversità biologica, conclusa sotto l'egida delle Nazioni Unite, è dunque entrata in vigore il 29 dicembre 1993. Essa ricopre un vasto ambito di applicazione, dalle biotecnologie alla conservazione delle specie, ed è stata da molti indicata quale una Convenzione Nord-Sud in ragione di specifiche disposizioni in materia di aiuti allo sviluppo<sup>644</sup>. Attraverso la Convenzione sono stati istituiti alcuni organi permanenti, ovvero la Conferenza delle Parti (COP), il Segretariato con sede a Montreal, ed

---

<sup>643</sup> Ne conseguì che, nel 1985, l'UNIDO, l'UNEP e l'OMS crearono un gruppo di lavoro congiunto a carattere informale, incaricato dello studio e dell'analisi delle politiche di sicurezza biologica. In particolare, tra gli scopi di tale gruppo figuravano l'esame delle regole e pratiche vigenti e, soprattutto, della creazione di linee guida e di un sistema di notifica degli esperimenti a carattere globale. Tali sforzi congiunti portarono all'adozione di numerose misure concrete, tra cui il Codice di condotta sul rilascio di organismi nell'ambiente e la Guida sulla biosicurezza pubblicate dall'UNIDO nel 1995, così come il Progetto preliminare della FAO per un codice di condotta sulle biotecnologie, oppure le specifiche Direttive tecniche dell'UNEP sulla sicurezza delle biotecnologie. Nonostante tali passi in avanti, non si era comunque giunti a disciplinare compiutamente il fenomeno del movimento transfrontaliero di OGM.

<sup>644</sup> THIEME D., *op. cit.*, p. 260.

un Organo sussidiario di consulenza scientifica, tecnica e tecnologica (SBSTTA).

L'art. 1 indica i tre principali obiettivi perseguiti dalla Convenzione, vale a dire la conservazione della diversità biologica, l'utilizzo sostenibile dei suoi componenti, l'equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche, definite all'art. 2 quale materiale genetico avente valore effettivo o potenziale, ovvero ogni materiale di origine vegetale, animale, microbico o altro che contenga unità funzionali ereditarie. Si può facilmente osservare come l'ambito di applicazione della Convenzione sia molto ampio, fino ad abbracciare la diversità biologica tra le specie, e tra le specie e gli ecosistemi. Infatti, la Convenzione si applica non solo alle misure generali di conservazione, ma anche alle specifiche componenti della biodiversità ed ai relativi processi ed attività, indipendentemente dal luogo in cui si verificano i singoli fenomeni (art. 4).

Rispetto alle normative precedenti, la Convenzione sulla biodiversità contiene alcune disposizioni a rilevante carattere innovativo. In primo luogo, l'art. 8 stabilisce che il metodo principale attraverso cui garantire la conservazione è rappresentato dall'istituzione da parte degli Stati di un sistema di aree protette definita conservazione *in situ*, la quale include: (i) lo stabilimento ed il mantenimento delle misure atte a regolare e gestire i rischi associati agli OGM e alle biotecnologie che potrebbero comportare un impatto ambientale negativo, nonché colpire la diversità biologica e la salute umana; (ii) la prevenzione dell'introduzione di specie esotiche che potrebbero minacciare gli ecosistemi, gli habitat e le specie; (iii) lo sviluppo di disposizioni regolamentari o legislative relative alla protezione delle specie minacciate. L'art. 9 stabilisce invece l'obbligo di proteggere determinate specie al di fuori del relativo habitat, attraverso una conservazione detta *ex situ*.

Gli artt. 6 e 7 sono poi dedicati ad aspetti procedurali che richiedono lo sviluppo di strategie conservative nazionali, nonché l'identificazione ed il monitoraggio della diversità biologica. L'art. 14 riprende invece disposizioni già esistenti e relative allo scambio di informazioni sulla base del principio di reciprocità, di accordi tra le Parti e delle pratiche di buon vicinato. Inoltre, stabilisce il ricorso alla valutazione di impatto ambientale (*EIA, Environmental Impact Assessment*) per qualunque progetto suscettibile di comportare effetti negativi sulla biodiversità, allo scopo di evitare o comunque minimizzare tali conseguenze. L'art. 15 è dedicato invece alla controversa questione dell'accesso alle risorse genetiche, garantito dalla Convenzione a tutti gli Stati parte, sebbene venga riconosciuto anche il principio della sovranità nazionale sulle risorse naturali. In particolare, il paragrafo 7 indica che i benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche per scopi commerciali e di altra natura debbano essere ripartiti equamente tra lo Stato di appartenenza e lo Stato o gli Stati di ricerca e sfruttamento. Tali misure, peraltro, devono trovare il supporto della cooperazione internazionale in materia tecnologica e scientifica, nonché del costante scambio di informazioni, secondo quanto indicato dagli artt. 17 e 18.

Inoltre, la Convenzione riconosce espressamente l'importanza della biosicurezza per il mantenimento della diversità biologica attraverso il controllo dell'impatto delle specie esotiche (*IAS, Impact on Alien Species*), fornendo importanti linee guida in materia per i governi nazionali e le istituzioni internazionali. Peraltro, tale strategia è regolata espressamente dal principio di precauzione<sup>645</sup> che ampio spazio trova nella legislazione

---

<sup>645</sup> Principle 1 of the guiding principles for prevention, introduction and mitigation of impacts of alien species that threaten ecosystems, habitats or species.

europea, in particolare in relazione alle misure di eradicazione, contenimento e controllo delle specie esotiche. Le Parti contraenti, al fine di limitare l'IAS, dovrebbero adottare misure di controllo alle frontiere, nonché specifiche misure di quarantena<sup>646</sup>. Inoltre, sono previste altre disposizioni relative all'autorizzazione e all'identificazione di appropriate regole e procedure per l'introduzione volontaria o accidentale negli ecosistemi nazionali. Tali norme includono navi, galleggianti, attrezzature e macchinari, oggetti per la casa, imballaggi e contenitori, materiali di scarto, velivoli, acque e biocarburanti, nonché sono volte ad incoraggiare una maggiore collaborazione, informazione e misure armonizzative tra i competenti organismi internazionali. Il controllo dell'impatto delle specie esotiche rappresenta un fattore importante nel contesto della regolamentazione della sicurezza biologica, soprattutto per quanto attiene agli sforzi dei governi nazionali.

Il preambolo della Convenzione contiene infine un riferimento al principio di precauzione, il quale richiede che l'insufficienza di dati scientifici non debba ostacolare l'azione, ma costituire piuttosto un incentivo ad approfondire la ricerca scientifica. Anche il successivo Protocollo di Cartagena, nel considerare le alternative possibili in materia, indica che la questione centrale è relativa al livello di rischio accettabile derivante da misure di sicurezza sempre maggiori, intraprese ad un costo proporzionato ai vantaggi derivanti dall'impiego di OGM. Ciò conferma che l'approccio precauzionale non si sostituisce alla valutazione del rischio se non nelle situazioni in cui l'importazione di OGM non permetta di valutare in modo esauriente le informazioni relative ai potenziali effetti negativi. Ciononostante, il principio di precauzione, come delineato dal Protocollo, non consente di stabilire la soglia di incertezza scientifica al di sotto della quale non è necessario adottare misure precauzionali, come non specifica quale sia il livello accettabile di pericolo per la biodiversità e la salute umana. Tale assenza potrebbe potenzialmente costituire uno strumento per avviare politiche protezionistiche<sup>647</sup>. Sebbene infatti il riferimento al principio di precauzione presente nel Protocollo rappresenti una significativa conferma della sua importanza per il diritto ambientale, non c'è dubbio però che la sua applicazione da parte dei Paesi importatori promuova in realtà un approccio influenzato dagli interessi dei Paesi produttori di OGM.

#### 4.3.2 *Il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza*

Durante i negoziati che portarono all'adozione della Convenzione sulla biodiversità, emerse con chiarezza l'importanza della sicurezza biologica quale una delle questioni più controverse, tale da compromettere l'esito degli interi negoziati. In particolare, alcuni Paesi industrializzati – segnatamente gli Stati Uniti e il Giappone – dichiararono apertamente la propria contrarietà a qualsiasi disposizione che limitasse la crescita e la produttività delle proprie industrie biotecnologiche<sup>648</sup>. Si rese dunque necessario un

---

<sup>646</sup> *Principle 7 of the guiding principles for prevention, introduction and mitigation of impacts of alien species that threaten ecosystems, habitats or species.*

<sup>647</sup> LANGLET D., "Advance Informed Agreement and Biosafety – the Elaboration, Functioning and Implications of AIA in the Cartagena Protocol", in *EELR*, 2005, p. 305.

<sup>648</sup> Per un'analisi del dibattito e dei negoziati internazionali in materia di biosicurezza, cfr. MUNSON A. "Should a Biosafety Protocol be Negotiated as Part of the Biosafety Convention?", in *Global Environmental Change* (d'ora in avanti *GEC*), 1995; MCCONNELL F., *The Biodiversity Convention, A Negotiating History*, London, 1996; FALKNER R., "Regulating Biotech Trade: The Cartagena Protocol on

compromesso che permettesse al tema della biosicurezza di trovare accoglimento nella Convenzione nell'art. 19, rinviandone ad un tempo successivo la sua regolamentazione.

Durante la COP-1 della Convenzione sulla biodiversità si decise quindi di istituire un gruppo di esperti *ad hoc* al fine di considerare l'opportunità e le modalità attraverso cui giungere ad un Protocollo sulla biosicurezza. A tale scopo, alla COP-2 del 1995 tale gruppo di esperti propose di nominare un gruppo di lavoro (*BSWG, Open-Ended Ad Hoc Working Group*), composto da rappresentanti delle Parti contraenti della Convenzione ed incaricato di predisporre una bozza di Protocollo da adottare entro il 1998. Già in occasione della prima riunione si manifestarono delle forti divergenze tra le varie Parti, in particolare tra i Paesi industrializzati e i Paesi in via di sviluppo. L'Unione europea, per esempio, sottolineò l'importanza delle questioni di sicurezza e di gestione del rischio relativamente agli OGM, nonché gli eventuali effetti negativi di questi sulla salute umana<sup>649</sup>.

Quanto poi alla procedura AIA (*Advanced Informed Agreement*), che vedremo più diffusamente in seguito, di fronte alla decisa posizione a favore dei Paesi in via di sviluppo, alcuni Paesi industrializzati – Stati Uniti e Svizzera in particolare – espressero una preferenza per un meccanismo maggiormente flessibile. Rispetto alle considerazioni di natura economica e sociale, avanzate in modo particolare dai Paesi in via di sviluppo, di fronte ad una netta opposizione da parte del Giappone, altri Paesi industrializzati – quali l'Unione europea, il Canada, l'Australia e la Svizzera – ritennero che il Protocollo non costituisse la sede più opportuna per discuterne, pur rappresentando una problematica rilevante.

---

Biosafety”, in *International Affairs*, 2000; BAIL C., FALKNER R. E MARQUARD H. (eds.), *op. cit.*; OUTHWAITE O., “The International Legal Framework for Biosecurity and the Challenges Ahead”, in *RECIEL*, 2010.

<sup>649</sup> La responsabilità di condurre i negoziati a nome dell'Unione europea fu attribuita alla Commissione dal Consiglio attraverso il mandato n. 10887/95 ENV del 30 ottobre 1995. Durante i lavori delle COP, di solito, la Presidenza di turno dell'Unione si limitava ad una dichiarazione, mentre le discussioni sulle diverse disposizioni erano affidate alla Commissione. Alle riunioni plenarie, tuttavia, la Presidenza di turno si esprimeva per conto dell'Unione europea, mentre gli Stati membri dell'UE si esprimevano per quanto riguarda la propria sfera di competenza. Inoltre, ai singoli *round* negoziali, la Presidenza di turno agiva come portavoce degli Stati membri per le materie sottoposte alla loro competenza, mentre la Commissione agiva per le sfere di competenza dell'Unione. In tale contesto, il mandato del Consiglio assunse un carattere più specifico, in modo da permettere una maggiore flessibilità nella guida dei negoziati. Ne conseguì che, ad esempio, la Commissione esercitava un ruolo esclusivo nei negoziati relativi alle materie commerciali, sebbene in stretto coordinamento con gli Stati membri. Tale approccio flessibile si concretizzò, in sede *SBSTA*, nell'azione indipendente dei singoli Stati membri, senza alcun coordinamento a livello europeo e, in sede COP, nel voto individuale degli Stati membri che rispecchiava però una decisione unanime concordata tra questi e le istituzioni dell'Unione. Durante i negoziati in occasione delle diverse COP, tuttavia, tale flessibilità favorì l'emergere di alcuni contrasti tra la Commissione europea e gli Stati membri rispetto all'assegnazione dei compiti negoziali e di rappresentanza. Per ovviare a simili difficoltà, fu necessario ricorrere ad un compromesso, il quale ha indicato nella Commissione il soggetto responsabile per le disposizioni di natura economica e commerciale (es. movimenti transfrontalieri intenzionali, trasporto, transito, imballaggio, *standard* minimi di sicurezza biologica, gestione dei rischi, informazioni riservate, accordi multilaterali, risoluzione delle controversie), mentre per le restanti materie la competenza fu affidata alla Presidenza, la quale si esprimeva per conto degli Stati membri (disposizioni procedurali, movimenti transfrontalieri accidentali, misure di emergenza, scambio di informazioni tecnologiche, monitoraggio, conformità, valutazione, revisione, commercio illegale, responsabilità e riparazione, questioni socio- economiche, sensibilizzazione pubblica, struttura istituzionale, finanziamento). Nonostante tale suddivisione delle competenze negoziali, la Presidenza delegò i propri compiti ad un *team* composto da membri della Commissione europea e degli Stati membri. Per quanto riguardava invece le disposizioni a carattere misto, rientranti dunque sia nella competenza europea che nelle competenze nazionali, si decise di affidare la responsabilità sui negoziati alla sola Commissione.

Alla sesta riunione del gruppo di lavoro BSWG nel febbraio 1999 a Cartagena (Colombia), fece immediatamente seguito dalla prima COP straordinaria della Convenzione sulla biodiversità (exCOP). Sebbene nei mesi precedenti i negoziati avessero conosciuto un sensibile sviluppo positivo, le Parti non avevano ancora raggiunto un accordo sul testo finale, non tanto per le divergenze tra Paesi in via di sviluppo e Paesi industrializzati, ma piuttosto per uno scontro sul rapporto tra commercio internazionale e la tutela dei consumatori<sup>650</sup>. Allo scopo di salvaguardare l'insieme di capitoli su cui già si era trovato un accordo – e di permettere così il proseguimento dei negoziati – l'exCOP decise di rimandare la decisione finale al COP-5, nonché di adottare la denominazione di “Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza alla Convenzione sulla diversità biologica”. Le discussioni più approfondite riguardarono la previsione di una clausola di salvaguardia che permettesse di subordinare le disposizioni del Protocollo agli obblighi internazionali preesistenti. Inoltre, fu affrontata la questione dell'inclusione di disposizioni relative al principio di non discriminazione e del commercio con Stati non parti del Protocollo. Ne uscì un compromesso che indicò nel Preambolo il riconoscimento della connessione tra accordi ambientali e commerciali, nonché della salvaguardia degli obblighi internazionali precedentemente assunti<sup>651</sup>.

Il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza – entrato in vigore nel settembre 2003 a seguito della ratifica del cinquantunesimo Paese aderente – rappresenta un compromesso tra numerose tematiche, tra cui spicca il contrasto tra le necessità di protezione ambientale e gli interessi legati al commercio internazionale di prodotti geneticamente modificati. Sebbene esso sia generalmente indicato quale accordo ambientale multilaterale, in realtà rappresenta principalmente un accordo di natura commerciale avente per oggetto le produzioni agricole generate attraverso l'impiego della biotecnologia e, in particolare, l'istituzione di

---

<sup>650</sup> Durante le fasi negoziali emersero infatti cinque principali gruppi negoziali che andarono a costituire gli attori primari durante l'ex COP: 1) *Miami Group*. Composto dai principali o potenziali Paesi esportatori di OGM, in quanto grandi produttori di cereali (Stati Uniti, Canada, Australia, Argentina, Cile, Uruguay), il gruppo si espresse per limitare lo scopo del Protocollo, basare la procedura di analisi e gestione del rischio su procedure esclusivamente scientifiche, opponendosi all'inserimento del principio di precauzione. Inoltre, supportò l'inclusione di clausole di salvaguardia relative agli obblighi commerciali esistenti, contrastando l'inserimento di disposizioni relative alla responsabilità e ai risarcimenti, nonché ad ampi requisiti di identificazione e documentazione. 2) *Unione europea*. La posizione dell'Unione fu soggetta ad un'evoluzione nel corso dei negoziati, soprattutto in ragione della sempre maggiore attenzione pubblica e politica alla questione della biosicurezza a livello nazionale ed europeo. In considerazione di tale sviluppo, l'Unione europea sostenne l'adozione di un Protocollo forte che comprendesse una regolamentazione dei FFP, un riferimento al principio di precauzione, l'identificazione degli OGM, nonché il rafforzamento della posizione del Protocollo rispetto agli obblighi precedentemente assunti in materia di commercio internazionale. 3) *Like-minded Group*. Tale gruppo emerse quale rilevante attore a seguito dell'allineamento di alcuni PVS con il *Miami Group*, arrivando a comprendere quasi tutti i Paesi del G-77. Essi operarono per l'adozione di un Protocollo dall'ampio scopo, comprendente anche gli FFP, il transito ed utilizzo in sistemi chiusi, ed i prodotti farmaceutici. Come l'Unione europea, supportarono l'approccio precauzionale e l'inserimento di disposizioni relative alla responsabilità, all'identificazione degli OGM, nonché alle considerazioni economiche e sociali. Infine, i Paesi del *Like-Minded Group* si dichiararono per forti relazioni del Protocollo con gli accordi commerciali già esistenti. 4) *Compromise Group*. Tale gruppo operò – tanto dietro le quinte quanto esplicitamente – durante la fase finale di negoziati allo scopo di accordarsi su una serie di proposte per superare lo stallo tra i maggiori gruppi. Composto da Norvegia, Svizzera, Nuova Zelanda, Messico e Singapore, tale gruppo concordò una posizione intermedia, consentendo comunque ai singoli Paesi di esprimere specifiche posizioni alternative. 5) *Europa centro-orientale*. I Paesi dell'Europa centro-orientale giocarono un ruolo oscillante tra le posizioni dei principali gruppi negoziali, sebbene appoggiarono generalmente le proposte finali presentati dall'Unione europea e dal *Compromise Group*.

<sup>651</sup> BURGIEL S.W., “The Cartagena Protocol on Biosafety: Taking the Steps from Negotiation to Implementation”, in *RECIEL*, 2002, p. 55.

norme comuni volte a regolarne l'importazione ed esportazione<sup>652</sup>. Il dibattito relativo alle questioni commerciali si limitò a considerare le relazioni tra il Protocollo con altri accordi internazionali – in particolar modo con gli accordi WTO – e il riconoscimento dei principi commerciali rilevanti in materia.

Come parte della dottrina ha avuto modo di commentare, ad oggi il Protocollo di Cartagena rappresenta più un accordo sulle biotecnologie cui partecipano una serie di Paesi produttori ispirati da strategie protezionistiche, discostandosi in tal modo dai caratteri tipici di un accordo ambientale multilaterale. In particolare, Phillips e Kerr sottolineano che il Protocollo rappresenti di fatto un accordo commerciale<sup>653</sup>, poiché l'elemento del commercio quale strumento di regolamentazione dell'uso delle biotecnologie comporta un coinvolgimento di una vasta gamma di attori politici, economici e sociali nella fase di negoziazione ed attuazione<sup>654</sup>. L'esplicita connessione tra l'elemento commerciale e l'elemento ambientale non rappresenta che la necessaria misura per affrontare adeguatamente la questione della commercializzazione delle biotecnologie a livello globale<sup>655</sup>, sebbene ciò sia suscettibile di produrre difficoltà durante la fase di attuazione dell'accordo<sup>656</sup>.

Analizzando il testo del Protocollo, possiamo osservare che esso abbia lo scopo di contribuire ad assicurare un adeguato livello di protezione in materia di movimento, manipolazione ed utilizzo in sicurezza di organismi viventi modificati risultanti dalla moderna biotecnologia (*LMO, Living Modified Organisms*), con particolare attenzione ai movimenti transfrontalieri<sup>657</sup>. L'art. 1 indica quale obiettivo

---

<sup>652</sup> Alcuni autori, in particolare, hanno utilizzato il termine *ecologia politica* ed *ecologia*. A riguardo, cfr. LIST M. E RITTBERGER V., "Regime Theory and International Environmental Management", in HURRELL A. E KINGSBURY B. (ed.), *The International Politics of the Environment*, Oxford, 1992; THOMAS U., "Improving Integration Between the WTO and the UN System", in *4 Bridges: Between Trade and Sustainable Development*, 2000.

<sup>653</sup> Cfr. PHILLIPS P.W.B. E KERR W.A., "Alternative Paradigms: the WTO Versus the Biosafety Protocol for Trade in Genetically Modified Organisms", in *JWT*, 2000.

<sup>654</sup> HOBBS A.L., HOBBS J.E. E KERR W.A., "The Biosafety Protocol: Multilateral Agreement on Protecting the Environment or Protectionist Club?", in *JWT*, 2005, p. 284.

<sup>655</sup> Come abbiamo già osservato precedentemente, la Convenzione CITES del 1973 rappresenta un esempio di accordo internazionale con una buona integrazione tra le istanze di natura commerciale e le esigenze di tutela dell'ambiente, assumendo una portata praticamente globale a seguito dell'adesione di più di cento Paesi nel corso degli anni successivi. Lo scopo di tale Convenzione non era infatti quello di impedire il movimento transfrontaliero di piante ed animali, ma piuttosto di gestirne il commercio al fine di ridurre gli effetti negativi per le specie in via di estinzione. Dunque, attraverso l'adattamento di norme e principi di carattere ambientale al contesto del commercio internazionale, la Convenzione CITES ha dimostrato di saper coniugare gli interessi ambientali con gli interessi commerciali, rappresentando inoltre un compromesso di successo nel modificare le priorità internazionali verso una maggiore attenzione per le politiche di limitazione del degrado ambientale a livello globale. L'Unione europea non è stata in grado di accedere alla Convenzione CITES a causa della mancanza di un'adeguata clausola di partecipazione. Ciononostante, la Convenzione trova comunque applicazione nello spazio giuridico europeo a seguito della dichiarazione di applicazione contenuta nel Regolamento (CEE) n. 3626/82, del Consiglio, del 3 dicembre 1982, relativo all'applicazione nella Comunità della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione, in GUCE (1982) L 384/1, e delle modifiche introdotte attraverso il Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio sull'attuazione della Convenzione CITES, in GUCE (1997) L 61/1.

<sup>656</sup> Cfr. FALKNER R., "Negotiating the Biosafety Protocol: the International Process", in BAIL C., FALKNER R. E MARQUARD H. (eds.), *op. cit.*

<sup>657</sup> Rispetto alla terminologia, il Protocollo di Cartagena preferisce utilizzare il termine organismi viventi modificati (*LMO, Living Modified Organism*) anziché ricorrere al più diffuso termine di organismi geneticamente modificati (OGM) per ragioni di natura tanto

principale la sufficiente protezione della diversità biologica nel trasporto e manipolazione degli organismi geneticamente modificati, soprattutto in relazione agli elementi transfrontalieri e agli eventuali rischi per la salute umana, a rispetto del principio di precauzione. Il campo di applicazione del Protocollo (art. 4) sottolinea poi che esso è rivolto a regolare il movimento transfrontaliero, il transito, la manipolazione e l'utilizzo di organismi geneticamente modificati che possono comportare un effetto negativo sulla conservazione e la sostenibilità della diversità biologica, tenendo naturalmente in considerazione gli eventuali rischi per la salute umana.

L'art. 3 del Protocollo indica che per OGM si debbano intendere tutti gli OGM che contengano del materiale genetico modificato attraverso tecniche *in vitro* o di fusione cellulare, siano essi semi, alberi o pesci. Sebbene il Protocollo sia indirizzato all'intera gamma di organismi geneticamente modificati, esso pone tuttavia l'accento sull'introduzione intenzionale di OGM nell'ambiente, nonché sugli OGM utilizzati per alimenti, mangimi e lavorazione (*FFP, food, feed and products*), mentre la regolamentazione degli OGM impiegati per altri scopi è lasciata alla discrezione dei singoli governi nazionali. Tra le assenze più importanti figura la lavorazione di prodotti derivati che contengono OGM.

Allo scopo di garantire il trasporto, la manipolazione e l'utilizzo degli OGM in condizioni di sicurezza, il Protocollo di Cartagena ha istituito due distinte procedure. All'art. 7 ha infatti istituito una procedura di accordo preliminare informato fondato su un approccio preventivo per il movimento transfrontaliero di determinate tipologie di OGM. La procedura AIA è stata studiata allo scopo di facilitare la diffusione delle informazioni relative al movimento transfrontaliero di organismi viventi modificati. Infine, particolari disposizioni riguardano le risorse finanziarie, specialmente per i Paesi in via di sviluppo e per gli Stati parte sprovvisti di un autonomo sistema nazionale di sicurezza biologica. Tale disposizione è riferita alle situazioni nelle quali si verifica l'introduzione intenzionale di organismi geneticamente modificati, le quali richiedono un consenso informato preventivo. Tale procedura comporta che il soggetto esportatore di OGM debba notificare allo Stato di importazione una serie di informazioni dettagliate relative all'organismo geneticamente modificato che intende introdurre nello Stato (art. 8), il quale dopo una serie di valutazioni sul rischio decide di ammettere o respingere l'introduzione dell'OGM in esame (artt. 10, 15, 16).

La seconda procedura istituita dal Protocollo di Cartagena è riferita invece agli OGM utilizzati per alimenti, mangimi e lavorazione, per i quali non è richiesta la procedura AIA bensì un sistema più semplice derivante dalla considerazione che vi sia una sempre minore probabilità che simili OGM possano incidere sensibilmente sulla diversità biologica dello Stato importatore. L'art. 11 prevede dunque che la decisione riguardante la sicurezza biologica rilasciata dallo Stato esportatore debba essere comunicata alle altre Parti contraenti del Protocollo prima che lo specifico OGM venga esportato in un altro Stato. Uno Stato parte

---

scientifico quanto politica, a seguito di complessi negoziati. In particolare, per LMO si intende qualsiasi organismo vivente che possiede una nuova combinazione di materiale genetico modificato attraverso l'impiego della moderna biotecnologia. A differenza degli OGM, si sottolinea che solo gli organismi viventi appaiono in grado di trasferire o replicare il proprio materiale genetico. Ciononostante, gran parte della legislazione attuativa del Protocollo – nazionale ed europea – ha comunque fatto ricorso al termine di organismi geneticamente modificati, di fatto ampliando la portata del Protocollo stesso.

può tuttavia richiedere il previo consenso secondo quanto regolato dalle proprie norme nazionali, a condizione che tale requisito sia stato notificato al Centro di scambio d'informazioni istituito nell'ambito della Convenzione.

Gli artt. 15 e 16 fanno poi riferimento ad un meccanismo di gestione dei rischi e di misure di emergenza. Il Protocollo di Cartagena include inoltre alcune disposizioni relative alla trasparenza delle informazioni, come nel caso dell'art. 21 sulle informazioni riservate e gli artt. 22 e 23, che stabiliscono un sistema semplificato di finanziamento della ricerca scientifica e di informazione del pubblico. Per quanto riguarda gli organi preposti al funzionamento del Protocollo, la struttura indicata come Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica (COP) assume la denominazione di Conferenza delle Parti operante come riunione delle Parti al Protocollo (*MOP, Meeting of the Parties*). Inoltre, l'art. 20 del Protocollo istituisce un Centro di scambio d'informazioni sulla biosicurezza (*BCH, Biosafety Clearing-House*), incaricato di facilitare il flusso di informazioni scientifiche, tecniche, giuridiche ed ambientali, nonché delle buone pratiche, con particolare attenzione rispetto alle specifiche decisioni riguardo l'importazione e le procedure legislative e regolamentari nazionali.

Un'ultima considerazione è relativa all'adozione del Protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e all'equa condivisione dei benefici, concluso dalla COP-10 nell'ottobre 2010<sup>658</sup>. Il Protocollo risponde direttamente al terzo obiettivo della Convenzione sulla biodiversità, adottando un quadro giuridico condiviso che tende a facilitare l'accesso alle risorse genetiche e alle conoscenze tradizionali, nonché a sostenere la giusta ed equa ripartizione dei vantaggi con il Paese fornitore e le comunità indigene e locali. Per quanto riguarda le terre emerse, il Protocollo prescrive che il 17% sia messo sotto protezione entro il 2020, contro gli attuali 13%. Per quanto riguarda invece le aree marine – a seguito di un acceso dibattito che ha visto scontrarsi l'Unione europea, che chiedeva di proteggere il 20%, e la Cina, che intendeva proteggere solo il 6% – è stato raggiunto un compromesso che ha fissato un livello del 10%. Tale risultato dovrebbe comunque contribuire a limitare i danni provocati dalla pesca non sostenibile e da altri fattori inquinanti. Ad ogni modo, in tale occasione non si è discusso esclusivamente di conservazione e tutela della biodiversità, ma anche di accesso alle risorse genetiche e di equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro utilizzo, superando l'impasse rappresentato dalla proposta di regolamento ABS (*Access and Benefit Sharing Protocol*)<sup>659</sup>, che aspettava l'approvazione dal 1992 a causa dell'opposizione degli interessi delle imprese farmaceutiche e cosmetiche.

#### 4.3.3 *La tutela della biodiversità nell'Unione europea*

Il rapido sviluppo della moderna industria biotecnologica negli anni Novanta ha scatenato un acceso

---

<sup>658</sup> Cfr. <http://www.cbd.int/abs/text/>

<sup>659</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 ottobre 2012, sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione, COM(2012) 576 def.



dibattito nell'opinione pubblica europea relativamente agli aspetti scientifici della questione, nonché alla trasparenza delle procedure di gestione dei rischi e di tutela dei consumatori, dibattito che ha accompagnato l'evolversi della normativa europea in materia.

Attraverso l'adozione della Convenzione sulla biodiversità del 1992, l'Unione europea ha accettato l'obbligo di ridurre sensibilmente la perdita di diversità biologica entro il 2010. Essa si è altresì adoperata per conseguire autonomi impegni politici più stringenti, attraverso strumenti quali la Strategia per lo sviluppo sostenibile del 2001<sup>660</sup> ed il Sesto programma d'azione ambientale, il quale in particolare impegnava l'Unione ad arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010<sup>661</sup>. Peraltro, l'Unione ha avviato una legislazione a tutela della diversità biologica ben prima che il dibattito in sede internazionale si concretizzasse nella Convenzione sulla biodiversità, attraverso un approccio fondato su due distinti livelli. Da un lato essa ha adottato un approccio orizzontale di regolamentazione, attraverso l'armonizzazione delle normative nazionali in materia di organismi geneticamente modificati, allo scopo di assicurare la libera circolazione delle merci nel mercato interno, garantendo allo stesso tempo un alto livello di protezione dell'ambiente. Del resto, la Direttiva 79/409/CEE sugli uccelli selvatici, la Direttiva *Habitat* e il Regolamento (CE) n. 338/97 sulla protezione delle specie selvatiche rivestirono un ruolo fondamentale nella protezione di siti contenenti specie vulnerabili o in via di estinzione<sup>662</sup>. Dall'altro lato, l'Unione ha fatto ricorso al principio di integrazione per inserire misure a tutela della biodiversità all'interno delle altre politiche materiali, come nel caso della PAC o della politica commerciale comune<sup>663</sup>.

Attualmente, pertanto, la legislazione europea disciplina la quasi totalità degli aspetti legati agli OGM e ai loro derivati, dal rilascio intenzionale nell'ambiente per scopi scientifici e sperimentali all'utilizzo per

---

<sup>660</sup> Comunicazione della Commissione, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg), COM(2001) 264 def.

<sup>661</sup> JACK B., "The European Community and Biodiversity Loss: Missing the Target?", in *RECIEL*, 2006, p. 304.

<sup>662</sup> Le suddette direttive forniscono un quadro giuridico per la conservazione delle specie naturali nel territorio dell'Unione, sebbene conferiscano la responsabilità di adottare misure di tutela direttamente agli Stati membri. La Direttiva sugli uccelli selvatici richiede agli Stati membri di indicare quali Speciali aree protette quei territori più idonei per le specie di uccelli inserite nell'Allegato I, nonché per le specie migratorie escluse da tale lista. La Direttiva *Habitat*, invece, stabilisce il programma "Natura 2000", ovvero un *network* di aree protette che integra quelle previste dalla Direttiva sugli uccelli selvatici con Speciali aree di conservazione.

<sup>663</sup> Anche il rapporto tra agricoltura e biodiversità trova infatti spazio nella legislazione europea. Nel 2001, la Commissione ha proposto un Piano d'azione per la biodiversità nell'agricoltura – COM(2001) 162 def. - che costituisce una strategia volta ad integrare la questione della diversità biologica nella PAC. Tale progetto è stato successivamente ripreso dal Sesto programma d'azione ambientale, il quale richiede che la biodiversità debba essere integrata nelle politiche agricole e di sviluppo rurale. La vera sfida, tuttavia, si presenta al momento di tradurre tali politiche in precise misure legislative, soprattutto in considerazione delle varie riforme della politica agricola comune susseguitesesi negli anni (Riforma MacSherry del 1992, Riforma dell'Agenda 2000 del 1999, Revisione di medio termine della PAC del 2003). Inoltre, a supporto della PAC, il Regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), in GUCE (1999) L 160/80, ha introdotto la politica di sviluppo rurale a sostegno delle economie rurali degli Stati membri. Tale regolamento prevede una serie di misure che i governi regionali degli Stati membri devono attuare allo scopo di favorire lo sviluppo delle proprie aree agricole. Tra queste misure, poi, il regime dell'area meno favorita ed il regime agro-ambientale sono sottolineate nel Piano d'azione per la biodiversità nell'agricoltura quali misure principali nella tutela della diversità biologica, nonché nel Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), in GUCE (2005) L 277/1, – che sostituisce il Regolamento (CE) n. 1257/99 – il quale costituisce il quadro normativo di riferimento per la politica europea di sviluppo rurale dell'attuale periodo 2008-2013.

alimenti e sementi. Essa si è concretizzata attraverso una serie di atti di natura diversa, i quali hanno dato luogo ad un sistema legislativo coerente. Ci soffermeremo dunque sui quattro principali strumenti normativi. L'Unione europea ha aderito al Protocollo di Cartagena sulla biodiversità attraverso il Regolamento (CE) n. 1946/2003 sul movimento transfrontaliero di organismi geneticamente modificati<sup>664</sup>. La base giuridica del regolamento si trova nell'art. 193 TFUE, il quale peraltro permette agli Stati membri di adottare misure più protettive rispetto a quanto stabilito dal regolamento stesso.

(i) *Direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*

La Direttiva 2001/18/CE<sup>665</sup> – che ha abrogato la precedente Direttiva 90/220/CEE, prima disciplina europea rispetto all'emissione intenzionale di OGM nell'ambiente – rappresenta la normativa fondamentale per l'azione dell'Unione in materia. Il suo oggetto è disciplinato dalla Parte B, dedicata all'emissione deliberata di OGM nell'ambiente per scopi sperimentali, la quale in via di principio è limitata al territorio di un singolo Stato membro, nonché dalla Parte C, dedicata all'immissione nel mercato europeo di prodotti costituiti o contenenti OGM. L'art. 1 – oltre ai considerando 5 e 7 – indica il duplice obiettivo della direttiva: da una parte essa ha lo scopo di proteggere la salute umana e ambientale, e dall'altra intende facilitare l'avvicinamento tra le diverse legislazioni nazionali in materia.

La direttiva opera inoltre una precisazione rispetto ad una serie di definizioni. In primo luogo, l'art. 2(2) definisce un OGM quale un organismo – diverso dagli esseri umani – che contiene materiale genetico alterato attraverso modalità che non si verificano in natura tramite l'accoppiamento o la ricombinazione genetica naturale. Tale definizione è stata poi ripresa in tutte le successive misure legislative europee in materia di OGM<sup>666</sup>. Inoltre, l'art. 2(3) fornisce una definizione di emissione deliberata, come qualsiasi introduzione intenzionale nell'ambiente di un OGM – o di una combinazione di OGM – per il quale non sia stata prevista alcuna misura specifica volta a limitarne il contatto o per garantire un alto livello di sicurezza per la popolazione e per l'ambiente. L'art. 2(7) definisce poi come prodotto qualsiasi preparato costituito o contenente un OGM – o una combinazione di OGM – che viene immesso sul mercato, quindi a disposizione di parti terze.

La direttiva introduce poi, agli artt. 4, 19, 20 e 24 un sistema di monitoraggio obbligatorio successivo alla commercializzazione del prodotto, che consenta la tracciabilità dell'OGM ad ogni fase, nonché un sistema avanzato di informazione e consultazione diretta del pubblico nel contesto della procedura di autorizzazione. La procedura di valutazione e gestione del rischio istituita dalla Direttiva 2001/18/CE

---

<sup>664</sup> Regolamento (CE) n. 1946/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 luglio 2003, sui movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati, in GUCE (2003) L 287/1.

<sup>665</sup> Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE, in GUCE (2001) L 106/1.

<sup>666</sup> CHRISTOFOROU T., "The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: the Interplay of Science, Law and Politics", in *CMLR*, 2004, p. 641.

trova poi applicazione ad altre varietà di specie di piante agricole ed alla loro commercializzazione, attraverso il riferimento delle Direttive 2002/53/CE e 2002/55/CE<sup>667</sup>. La Direttiva 2001/18/CE istituisce un meccanismo di consenso ed approvazione preventiva, al termine del quale l'autorità nazionale competente è tenuta ad esprimere o rifiutare il proprio consenso all'emissione intenzionale, nonché all'immissione sul mercato (art. 13), di un OGM, a meno che durante il procedimento non vengano presentate delle obiezioni da parte di un altro Stato membro o della Commissione europea.

(ii) *Regolamento (CE) n. 258/97 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari*

Il Regolamento (CE) n. 258/97<sup>668</sup>, come innovato dal Regolamento (CE) n. 1829/2003<sup>669</sup> che ne ha in parte ridotto lo scopo, rappresenta un ulteriore strumento legislativo europeo in materia di OGM. Esso si applica all'immissione nel mercato europeo di nuovi prodotti ed ingredienti alimentari, i quali non sono ancora stati utilizzati in misura significativa per il consumo umano. La definizione dei termini oggetto del regolamento è stata successivamente specificata dall'art. 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002<sup>670</sup> e dalla Direttiva 2000/13/CE<sup>671</sup>.

L'art. 1 del regolamento indica sei categorie di nuovi prodotti ed ingredienti alimentari, i cui primi due sono stati successivamente rimossi dal Regolamento (CE) n. 1829/2003: (i) se contengono o consistono negli OGM definiti nella Direttiva 2001/18/CE; (ii) se derivano da OGM senza tuttavia contenerne; (iii) se hanno una struttura molecolare primaria nuova o volutamente modificata; (iv) se sono costituiti o isolati a partire da microorganismi, funghi ed alghe; (v) se sono costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali ed ingredienti isolati a partire da animali, ad esclusione dei prodotti e degli ingredienti ottenuti attraverso pratiche tradizionali di moltiplicazione e riproduzione che possano vantare un uso alimentare sicuro comprovato storicamente; (vi) se siano sottoposti ad un processo di produzione non generalmente utilizzato, laddove questo comporti nella loro composizione e struttura cambiamenti significativi del valore nutritivo, del metabolismo e del tenore di sostanze indesiderabili. L'art. 2, invece, esclude esplicitamente dallo scopo del regolamento quattro categorie di prodotti regolati da altre normative europee: (i) agli additivi alimentari

---

<sup>667</sup> Direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, in GUCE (2002) L 193/1; Direttiva 2002/55/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi, in GUCE (2002) L 193/33.

<sup>668</sup> Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, in GUCE (1997) L 43/1.

<sup>669</sup> Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in GUCE (2003) L 268/1.

<sup>670</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in GUCE (2002) L 31/1.

<sup>671</sup> Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in GUCE (2000) L 109/29.

regolati dalla Direttiva 89/107/CEE<sup>672</sup>; (ii) agli aromi utilizzati nei prodotti alimentari disciplinati dalla Direttiva 88/388/CEE<sup>673</sup>; (iii) ai solventi da estrazione impiegati nei prodotti alimentari, regolati dalla Direttiva 88/344/CEE<sup>674</sup>; (iv) agli enzimi disciplinati dal Regolamento (CE) n. 1332/2008<sup>675</sup>.

Il regolamento, come indicato dai considerando 1 e 2 del Preambolo, è ispirato a due obiettivi principali. Da un lato, esso mira ad armonizzare le normative nazionali in materia di OGM che ostacolano la libera circolazione delle merci nel mercato europeo. Dall'altro, invece, punta a garantire la protezione della salute umana, come precisato poi dall'art. 3, il quale indica che gli alimenti e gli ingredienti alimentari non devono rappresentare un pericolo per il consumatore. Da tale obiettivo se ne possono tuttavia dedurre ulteriori due, ovvero che il regolamento cerca di evitare pericolosi equivoci e svantaggi nutrizionali per i consumatori, obiettivi realizzabili attraverso un unico sistema di valutazione di sicurezza, nonché un'armonizzazione delle procedure di autorizzazione e notifica a livello europeo dei prodotti precedentemente all'ingresso nel mercato ed, infine, imporre adeguati requisiti per l'etichettatura dei prodotti. A tale scopo, il regolamento stabilisce un doppio sistema per l'ingresso degli alimenti e degli ingredienti alimentari nel mercato europeo, attraverso la richiesta di autorizzazione – secondo una procedura simile a quanto stabilito dalla Direttiva 2001/18/CE – oppure attraverso una semplice notificazione della parte interessata.

Infine, secondo quanto previsto dagli artt. 6 e 8, la richiesta di autorizzazione deve necessariamente contenere un'adeguata proposta per la presentazione e l'etichettatura del prodotto o dell'ingrediente alimentare, in modo da consentire ai consumatori una corretta informazione delle caratteristiche alimentari, allo scopo di rendere evidente la differenza del nuovo prodotto o nuovo ingrediente alimentare dagli alimenti ed ingredienti esistenti.

(iii) *Regolamento (CE) n. 1829/2003 sugli alimenti e mangimi geneticamente modificati*

Il Regolamento (CE) n. 1829/2003<sup>676</sup> persegue prevalentemente due obiettivi: (i) da una parte ha il fine di

---

<sup>672</sup> Direttiva 89/107/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti gli additivi autorizzati nei prodotti alimentari destinati al consumo umano, in GUCE (1989) L 40/27, come modificata dalla Direttiva 94/34/CE, in GUCE (1994) L 237/1.

<sup>673</sup> Direttiva 88/388/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1988, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri nel settore degli aromi destinati ad essere impiegati nei prodotti alimentari e nei materiali di base per la loro preparazione, in GUCE (1988) L 184/61, come modificata dalla Direttiva 91/71/CEE, in GUCE (1991) L 42/25.

<sup>674</sup> Direttiva 88/344/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1988, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri riguardanti i solventi da estrazione impiegati nella preparazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti, in GUCE (1988) L 157/28, come modificata dalla Direttiva 92/115/CEE, in GUCE (1992) L 409/31.

<sup>675</sup> Regolamento (CE) n. 1332/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo agli enzimi alimentari e che modifica la direttiva 83/417/CEE, il Regolamento (CE) n. 1493/1999, la direttiva 2000/13/CE, la direttiva 2001/112/CE e il Regolamento (CE) n. 258/97, in GUCE (2008) L 352/7.

<sup>676</sup> Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in GUCE (2003) L 268/1, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1981/2006 della Commissione, del 22 dicembre 2006, sulle regole dettagliate per l'attuazione dell'articolo 32 del Regolamento (CE) n. 1829/2003 relativamente al laboratorio comunitario di riferimento per gli organismi geneticamente modificati, in GUCE (2006) L 368/99, e dal

assicurare un alto livello di protezione della vita e salute umana, della salute e benessere animale, degli interessi dell'ambiente e dei consumatori; (ii) dall'altra deve garantire l'effettivo funzionamento del mercato interno. Allo scopo di conseguire tali obiettivi, il regolamento istituisce una procedura europea di autorizzazione e monitoraggio degli OGM impiegati come alimenti e mangimi, nonché precise disposizioni per l'etichettatura di tali prodotti. Esso istituisce inoltre, sempre all'art. 4, una procedura di notifica preventiva ed una procedura di approvazione valida sia per gli alimenti che per i mangimi<sup>677</sup>.

Gli artt. 3 e 4 circoscrivono – peraltro ampiamente – l'oggetto del regolamento, il quale si applica agli OGM destinati all'alimentazione umana, agli alimenti contenenti o costituiti da OGM, nonché agli alimenti prodotti da OGM o contenenti ingredienti prodotti da OGM. Ne consegue che, laddove il regolamento abbia autorizzato l'impiego di un OGM nella produzione di un alimento o di un mangime, tali prodotti non richiedono un'ulteriore autorizzazione ma devono comunque rispettare le prescrizioni derivanti dall'autorizzazione concessa all'OGM in questione<sup>678</sup>.

Per quanto riguarda l'etichettatura, gli artt. 12 e 15 del regolamento stabiliscono che questa è richiesta per gli alimenti destinati in quanto tali al consumatore finale o ai fornitori, che contengano o siano costituiti da OGM o comunque prodotti a partire da o contenenti ingredienti ottenuti da OGM. L'etichettatura è prevista infatti allo scopo di informare i consumatori e gli allevatori riguardo alle possibili scelte, di avvertire i consumatori delle eventuali ripercussioni sulla salute, nonché di identificare le caratteristiche e le proprietà che possano sollevare questioni specifiche<sup>679</sup>. L'art. 13 sottolinea poi che l'etichettatura deve essere presentata in modo visibile, leggibile ed indelebile, attraverso una denominazione ben precisa: “geneticamente modificato”, “prodotto da ingrediente geneticamente modificato”, “contiene organismo

---

Regolamento (CE) n. 298/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2008, che modifica il Regolamento (CE) n. 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in GUCE (2008) L 97/64.

<sup>677</sup> Sebbene l'art. 5 preveda che la domanda debba essere presentata alle autorità nazionali competenti, l'autorizzazione è invece provvista dalla Commissione europea, con una validità di dieci anni (rinnovabili) su tutto il territorio dell'Unione. In tal modo, le norme per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti sono uniformate a livello europeo, sebbene la responsabilità sia poi condivisa dall'Unione con gli Stati membri.

<sup>678</sup> È importante però precisare che il Regolamento (CE) n. 1829/2003 ha per oggetto non solo gli alimenti e mangimi prodotti a partire da un OGM, ma anche quelli costituiti da un ingrediente OGM. Infine, i Considerando 12-15 precisano che, ai fini della valutazione della sicurezza della modificazione genetica, rientrano nell'oggetto del Regolamento anche gli additivi autorizzati dalla Direttiva 89/107, gli aromi previsti dalla Direttiva 88/388, i mangimi e gli additivi destinati all'alimentazione animale approvati dalla Direttiva 82/471/CEE del Consiglio, del 30 giugno 1982, relativa a taluni prodotti impiegati nell'alimentazione degli animali, in GUCE (1982) L 213/8 e dalla Direttiva 1999/20/CE del Consiglio, del 22 marzo 1999, in GUCE (1999) L 80/20 – che modifica le direttive 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, 82/471/CEE relativa a taluni prodotti impiegati nell'alimentazione degli animali, 95/53/CE che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore dell'alimentazione animale e 95/69/CE che fissa le condizioni e le modalità per il riconoscimento e la registrazione di taluni stabilimenti e intermediari operanti nel settore dell'alimentazione degli animali – e dalla Direttiva 70/524/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1970, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, in GUCE (1970) L 270/1, come modificata dal Regolamento (CE) n. 1756/2002 del Consiglio, del 23 settembre 2002, in GUCE (2002) L 265/1.

<sup>679</sup> In particolare, il Considerando 20 sottolinea che nel caso il prodotto fosse diverso – per quanto riguarda la composizione, il valore nutrizionale ed effetti nutrizionali – dalla sua versione tradizionale, è necessario informare la popolazione sulle eventuali conseguenze per la salute umana derivanti da specifiche preoccupazioni di natura etica o religiosa.

geneticamente modificato”, “contiene ingrediente prodotto da organismo geneticamente modificato”. L’etichettatura deve dunque fornire informazioni su ogni caratteristica o proprietà che trasformi un alimento o un mangime rispetto alla sua versione originale, in ragione della composizione, dei valori ed effetti nutrizionali, l’utilizzo e le conseguenze per la salute umana ed animale.

(i) *Regolamento (CE) n. 1830/2003 sulla tracciabilità e l’etichettatura di OGM*

Il Regolamento (CE) n. 1830/2003<sup>680</sup> rappresenta lo strumento attraverso cui è possibile dare piena attuazione alla Direttiva 2001/18/CE e al Regolamento (CE) n. 1829/2003. L’art. 1 ed il Preambolo, al par. 3, indicano espressamente che gli obiettivi del regolamento sono di facilitare un’etichettatura il più accurata possibile, al fine di: (i) semplificare il ritiro dal mercato di prodotti nocivi per la salute umana o animale e per l’ambiente; (ii) monitorare gli effetti potenziali sull’ambiente; (iii) attuare le eventuali misure di gestione del rischio a carattere precauzionale. L’art. 2 delimita poi il campo di applicazione del regolamento a tre categorie di prodotti immessi in commercio, ovvero ai prodotti contenenti o costituiti da OGM, agli alimenti ottenuti da OGM, nonché ai mangimi ottenuti da OGM. L’art. 3 opera poi una definizione dei termini contenuti nel regolamento, riprendendo in larga parte quanto già definito nelle precedenti normative in materia.

La base per la tracciabilità e l’etichettatura dei prodotti contenenti o costituiti da OGM – o comunque derivati da OGM – deriva in misura significativa dalla trasmissione e conservazione delle relative informazioni ad ogni fase della loro immissione e circolazione nel mercato interno. La registrazione a livello europeo di tali informazioni, infatti, è essenziale per facilitare l’identificazione, il rilevamento e il monitoraggio del movimento di OGM. Il regolamento è stato dunque predisposto allo scopo di agevolare il ritiro dal mercato di alimenti e mangimi geneticamente modificati che, sebbene autorizzati, possano comunque rappresentare un rischio per la salute umana, animale ed ambientale, oppure laddove il ritiro sia richiesto da altre ragioni valide, fatto salvo il principio di proporzionalità.

Le disposizioni in materia di tracciabilità degli OGM, di cui all’art. 4(A), prevedono che al momento della prima immissione nel mercato di un prodotto contenente o costituito da OGM, gli operatori debbano assicurare la trasmissione per iscritto al ricevente dell’indicazione che il prodotto contiene o è costituito da OGM, nonché degli identificatori unici assegnati a tali OGM in virtù dell’art. 8 del regolamento stesso<sup>681</sup>. Le

---

<sup>680</sup> Regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, sulla tracciabilità e l’etichettatura di organismi geneticamente modificati e sulla tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante la modifica della direttiva 2001/18/CE, in GUCE (2003) L 268/24, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1137/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, che adegua alla decisione 1999/468/CE determinati atti soggetti alla procedura di cui all’articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo, in GUCE (2008) L 311/1.

<sup>681</sup> Allo scopo di facilitare una strategia coordinata di ispezione e controllo da parte degli Stati membri, infatti, la Commissione europea ha sviluppato un sistema centrale per la determinazione e l’assegnazione di identificatori unici per gli OGM, nonché una guida tecnica sul campionamento e metodi di prova, tenendo conto anche degli sviluppi intervenuti a livello internazionale.

stesse previsioni relative alla tracciabilità si applicano anche rispetto all'introduzione di prodotti derivanti da OGM, secondo quanto indicato dall'art. 5. In particolare, gli operatori che introducono simili prodotti devono necessariamente trasmettere per iscritto al ricevente l'indicazione dei singoli ingredienti OGM, delle materie prime ed additivi del mangime OGM, nonché del fatto che il dato prodotto deriva da OGM nel caso non sia presente un elenco degli ingredienti.

Per quanto riguarda invece l'etichettatura, regolata dall'art. 4(B), si opera una distinzione tra i prodotti confezionati e non confezionati. Nel primo caso gli operatori sono tenuti a indicare sull'etichetta che il prodotto contenga o sia costituito da OGM. Nel caso invece di prodotti non confezionati, gli operatori di prodotti offerti al consumatore finale devono specificare sul prodotto stesso – oppure in connessione con l'esposizione dello stesso – la presenza di OGM.

#### 4.4 L'accesso alle informazioni in materia ambientale: La Convenzione di Åarhus (1998)

A seguito della scarsa efficacia degli accordi internazionali in materia ambientale avviati a partire dagli anni Settanta, iniziò a farsi strada la convinzione che la protezione dell'ambiente potesse realizzarsi in modo più adeguato attraverso il ricorso alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica mediante l'accesso alle informazioni ambientali<sup>682</sup>. Il diritto all'informazione in materia ambientale può dunque realizzarsi in due forme: (i) come scambio di informazioni tra Stati; (ii) come informazioni fornite dagli Stati al pubblico<sup>683</sup>.

La prima occasione a livello internazionale nella quale emerse la necessità di garantire l'accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale risale alla Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972, la quale indicò nei principi 19 e 20 dell'Atto finale il diritto all'informazione, sebbene ancora in misura non rilevante. Successivamente, la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 estese tale riferimento, sottolineando nel principio 10 come l'informazione e la partecipazione pubblica rappresentassero degli strumenti essenziali per garantire il controllo democratico sul patrimonio ambientale, anche attraverso l'accesso ai procedimenti amministrativi e giudiziari<sup>684</sup>. Nella stessa occasione, fu approvata inoltre l'Agenda 21, la quale alla Sezione II indicava la centralità della partecipazione pubblica nella realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Fu comunque solo nel 1998 che si giunse all'approvazione di uno strumento giuridico internazionale che contribuì in misura rilevante a garantire le necessità discusse nei decenni precedenti. La Convenzione di Åarhus sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale<sup>685</sup> fu dunque conclusa in sede UNECE, influenzata

---

<sup>682</sup> Sui c.d. diritti funzionali, si veda: COLACINO N., "L'informazione ambientale nel diritto internazionale: spunti di ricostruzione", in ALIBERTI C., COLACINO N. E FALBETTA P., *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007.

<sup>683</sup> Sul dibattito internazionale relativo alla partecipazione pubblica in materia ambientale, cfr. EBBESSON J., "The Notion of Public Participation in International Environmental Law", in *YIEL*, 1997; DE SADELEER N., ROLLER G. E DROSS M. (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs; Empirical Findings and Legal Appraisal*, Groningen, 2005; MULDER J., "Environmental Assessment in International Law: The 'Impact' of the Espoo Convention, the SEA Protocol and Others", in ORMOND T., FÜHR M. E BARTH R. (eds.), *The Environmental Law and Policy at the Turn of the Twenty-First Century*, Berlin, 2006.

<sup>684</sup> Sul punto, cfr. VILLANI U., "Gli strumenti giuridici internazionali a tutela dell'ambiente", in *La tutela del paesaggio e la protezione dell'ambiente marino-costiero nell'azione del Consiglio d'Europa*, Napoli, 2001; PELOSI E. E VERSOLATO A., "La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale", in *RGA*, 2007.

<sup>685</sup> Sulla Convenzione di Åarhus Cfr. BRADY K., "New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters", in *EPL*, 1998; MCALLISTER S.T., "Human Rights and the Environment: The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making, and Access to Justice in Environmental Matters", in *Colorado Journal of International Environmental Law Yearbook*, 1998; PRIEUR M., "La Convention d'Åarhus, instrument universel de la démocratie environnementale", in *Revue juridique de l'environnement* (d'ora in avanti *RJE*), 1999; HARRISON J., "Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Åarhus", in *RGA*, 2000; STEC S. E CASEY-LEFKOWITZ S. (ed.), *The Åarhus Convention: An Implementation Guide*, UN/ECE, 2000; FRANZOSO F., "Il diritto di accesso alle informazioni ambientali", in *RGA*, 2004; RECCHIA D., "Accesso alla giustizia in materia ambientale: progressi verso l'attuazione della Convenzione di Åarhus", in *RGA*, 2004; MORGERA



sensibilmente alle normative europee esistenti in materia di valutazione di impatto ambientale e di accesso alle informazioni ambientali, nonché alla Convenzione di Espoo del 1991<sup>686</sup>. Nel 2003 ha fatto seguito alla Convenzione l'adozione del Protocollo di Kiev del 2003 relativo all'istituzione di un registro delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti<sup>687</sup>, ad oggi non ancora entrato in vigore.

Sottoscritta dall'Unione europea e da tutti i suoi Stati membri<sup>688</sup>, ed entrata in vigore nel 2001, la Convenzione di Århus indica agli artt. 1 e 4 l'essenziale relazione tra il diritto dell'individuo a vivere in un ambiente salubre e il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente in questione, all'interno di un rapporto verticale tra le autorità pubbliche e i cittadini o le ONG<sup>689</sup>. In tale ottica, la Convenzione combina elementi tipici degli strumenti di tutela dei diritti umani con elementi caratteristici degli accordi ambientali multilaterali<sup>690</sup>.

Le prime tre disposizioni della Convenzione sono relative agli obiettivi, alle definizioni e alle disposizioni generali. L'art. 1 prescrive dunque l'obiettivo per gli Stati parte di garantire il diritto di accesso all'informazione, nonché la partecipazione pubblica nei procedimenti decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. All'art. 2 si opera una definizione dei termini utilizzati nella Convenzione, mentre le disposizioni dal contenuto generico dell'art. 3, stabiliscono un livello minimo a garanzia del diritto di accesso riconosciuto dagli Stati, i quali sono comunque competenti a stabilire eventuali livelli più elevati. Gli Stati parte sono inoltre autorizzati ad adottare qualsiasi provvedimento atto ad assicurare l'attuazione della Convenzione.

---

E., "An Update on the Århus Convention and its Continued Global Relevance", in *RECIEL*, 2005; WATERS J., "The Århus Convention: A Driving Force for Environmental Democracy", in *Journal of European Environmental & Planning Law* (d'ora in avanti *JEEPL*), 2005.

<sup>686</sup> La Convenzione di Espoo, adottata nell'ambito dell'UNECE nel febbraio 1991 ed entrata in vigore nel settembre 1997, prescrive i principi e le procedure per l'applicazione della valutazione di impatto ambientale (VIA) ai progetti suscettibili di comportare effetti avversi all'ambiente oltre le frontiere dello Stato di realizzazione. La procedura prevede specifiche modalità di informazione e partecipazione del pubblico del Paese interessato negativamente dal progetto, nonché delle autorità competenti. Le decisioni finali devono essere pubblicate, e devono necessariamente considerare gli elementi acquisiti nel corso della procedura. L'art. 2 stabilisce inoltre che le Parti contraenti adottino misure appropriate ed efficaci – provvedimenti giuridici, amministrativi o altri – per prevenire, ridurre e combattere l'impatto transfrontaliero pregiudizievole importante per l'ambiente derivante dalle previste attività. Gli Stati parte sono comunque autorizzati ad applicare provvedimenti più rigorosi di quelli previsti dalla Convenzione, attraverso accordi bilaterali o multilaterali.

<sup>687</sup> Il Protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti è stato firmato a Kiev il 21 maggio 2003.

<sup>688</sup> L'Unione europea ha firmato la Convenzione di Århus il 25 giugno 1998 e ne è divenuta parte il 17 febbraio 2005, attraverso la Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in *GUCE* (2005) L 124/1.

<sup>689</sup> Sull'accesso alle informazioni ambientali da parte delle ONG e del pubblico, cfr. PALERM J., "Public Participation in Environmental Decision Making: Examining the Aarhus Convention", in *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* (d'ora in avanti *JEAPM*), 1999; BOMBAY P., "The Role of Environmental NGOs in International Environmental Conferences and Agreements: Some Important Features", in *EELR*, 2001; CROSSEN T. E. NIESSEN V., "NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?", in *RECIEL* 2007.

<sup>690</sup> RODENHOFF V., "The Aarhus Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community", in *RECIEL*, 2002, p. 343.

La prima parte della Convenzione (artt. 4-5) considera l'accesso all'informazione come il prerequisito fondamentale per la *governance* democratica e trasparente in materia ambientale. L'art. 4 prescrive il diritto del pubblico ad accedere alle informazioni, nonché l'obbligo delle pubbliche autorità di rendere effettivamente accessibili le informazioni al pubblico. In particolare, l'art. 5 sottolinea che l'obbligo di diffusione delle informazioni spetta non solo alle autorità pubbliche nazionali, ma anche agli operatori privati responsabili di azioni che possono avere effetti sull'ambiente, i quali agiscono prevalentemente attraverso un sistema di etichettatura e certificazione ambientale<sup>691</sup>.

Per quanto riguarda poi la seconda parte della Convenzione (artt. 6-8) relativa alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, questa comprende tre disposizioni. L'art. 6 si riferisce al diritto alla partecipazione alle decisioni relative ad attività specifiche, contenute nell'Allegato I alla Convenzione, nonché ad attività che non vi rientrano ma che comunque comportano un significativo effetto sull'ambiente<sup>692</sup>. A livello europeo avevamo già assistito in precedenza all'adozione di alcuni strumenti legislativi in materia, segnatamente le già citate direttive 85/337/CE sulla valutazione di impatto ambientale e 96/61/CE sulla prevenzione e riduzione dell'inquinamento. L'art. 7 si riferisce invece alla partecipazione ai piani, ai programmi e alle politiche ambientali, anche nella fase preparatoria, mentre l'art. 8 è relativo alla partecipazione all'elaborazione di regolamenti attuativi, limitatamente dunque agli atti dell'Esecutivo.

La terza parte della Convenzione (art.9) è invece relativa all'accesso alla giustizia – garantito anche in relazione alle normative ambientali nazionali – a chiunque ritenga di aver ricevuto un rifiuto immotivato alla propria richiesta di informazioni. L'art. 4(7) stabilisce infatti che il rifiuto di una richiesta di informazioni debba essere rilasciato nel termine di un mese e deve essere accompagnato da motivazioni dettagliate che comprendono informazioni relative alla procedura di ricorso. Inoltre, la Convenzione conferisce alle parti la possibilità di scegliere tra un ricorso di tipo amministrativo o giudiziario, dietro l'intenzione di assicurare che la parte soccombente possa ricorrere ad un mezzo alternativo rispetto ad un formale procedimento giudiziario, che spesso può rivelarsi di limitata efficacia per la materia in esame<sup>693</sup>.

Le disposizioni della Convenzione sono infine assicurate da quanto indicato negli artt. 16 e 17, i quali prevedono – rispettivamente – un sistema di controllo sull'osservanza della Convenzione e precise regole in materia di risoluzione delle controversie.

Come abbiamo già avuto modo di osservare in precedenza, l'Unione europea già prima del 1998 aveva adottato una serie di normative specifiche in materia di accesso all'informazione ambientale che hanno costituito il modello per la conclusione della Convenzione di Åarhus<sup>694</sup>, come peraltro è testimoniato dal

---

<sup>691</sup> Per un approfondimento, cfr. KULOWESI K., "The Private Sector and the Implementation of the Kyōto Protocol: Experiences, Challenges and Prospects", in *RECIEL*, 2007.

<sup>692</sup> Cfr. MATHIESEN A.S., "Public Participation in Decision-making and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes", in *EELR*, 2003; VERSCHUUREN J., "Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Åarhus Convention", in ETTY T.F.M. E SOMSEN H. (eds.), *op. cit.*

<sup>693</sup> WILSHER D., "Freedom of Environmental Information: Recent Developments and Future Prospects", in *EPL*, 2001, p. 687.

<sup>694</sup> Cfr. DACLON C.M., "Il Programma delle azioni della Comunità europea per l'ambiente", in *DCSI*, 1993; GRADO V., "Tendenze

ruolo giocato dall'Unione nei relativi negoziati<sup>695</sup>. Altre normative hanno fatto seguito alla Convenzione, limitatamente al primo e al secondo pilastro, mentre per quanto riguarda il terzo pilastro relativo all'accesso alla giustizia, ad oggi non è stata adottata alcuna direttiva. Ad ogni modo, il diritto di accesso alle informazioni ambientali è rintracciabile negli stessi Trattati, infatti l'art. 191(2) TFUE indica espressamente tra i principi che informano l'azione ambientale europea il principio dell'azione preventiva, il quale deve necessariamente rispettare la circolazione delle informazioni<sup>696</sup>. Tale disposizione va inoltre correlata all'art. 15(3) TFUE, il quale stabilisce espressamente il diritto di accesso dei cittadini europei ai documenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione.

L'attività dell'Unione europea in materia è stata inoltre sviluppata nel contesto dei Programmi d'azione ambientale – in particolare il Quarto, il Quinto e il Sesto – i quali hanno dato luogo alla Direttiva 90/313/CE sulla libertà di accesso all'informazione in materia ambientale, successivamente modificata dalla Direttiva 2003/4/CE<sup>697</sup>, nonché dalla normativa *Eco-label* disciplinata dal Regolamento (CE) n. 1980/2000.

La scelta di ricorrere allo strumento della direttiva anziché del regolamento, in occasione dell'adozione della suddetta Direttiva 90/313/CEE, indica chiaramente come l'Unione europea abbia manifestato una preferenza rispetto al mantenimento di una diversità tra le normative nazionali in materia. L'art. 1 sottolinea che l'obiettivo della direttiva è di garantire la libertà di accesso alle informazioni ambientali, nonché di stabilire regole relative alla loro diffusione, la quale assume una caratteristica passiva, ovvero a richiesta dell'interessato<sup>698</sup>. L'art. 2 stabilisce che la direttiva ha per oggetto qualsiasi informazione disponibile, esteso dalla Corte di Giustizia anche alle attività amministrative preparatorie e ad ogni azione amministrativa incidente sulla protezione ambientale<sup>699</sup>. L'art. 3 prescrive poi che l'accesso alle informazioni in materia ambientale debba essere garantito a qualsiasi persona fisica o giuridica, senza alcun obbligo di provare l'interesse del singolo soggetto.

---

evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al Quinto programma d'azione", in *RDE*, 1993; PELOSI E., "Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva CE 2003/4", in *Riv giur amb*, 2004; JENDROSKA J., "Public Information and Participation in EC Environmental Law: Origins, Milestones and Trends", in MACRORY R. (ed.), *op. cit.*; LORZ B., "Verso l'applicazione della Convenzione di Åarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati", in *RG4* 2006; ALIBERTI C., "L'informazione ambientale nell'ordinamento comunitario", in ALIBERTI C., COLACINO N. E FALBETTA P., *op. cit.*; FALCONE M., "Informazione ambientale: dalla normativa europea a quella italiana", in BUONFRATE A. (a cura di), *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Milano, 2008.

<sup>695</sup> Per l'evoluzione della posizione europea nei negoziati relativi alla Convenzione di Åarhus, si veda: DELREUX T., "The EU in Environmental Negotiations in UNECE: An Analysis of its Role in the Åarhus Convention and the SEA Protocol Negotiations", in *RECIEL*, 2009.

<sup>696</sup> CASU I., "L'informazione ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione europea", in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 189.

<sup>697</sup> Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE, in *GUCE* (2003) L 41/26.

<sup>698</sup> Cfr. DE ABREU FERREIRA S., "Passive Access to Environmental Information in the EU – An Analysis of Recent Developments", in *EEELR*, 2008.

<sup>699</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa T-105/95, *WWF c. Commissione* [1997]; Corte di Giustizia, causa C-321/96, *Wilhelm Mecklenburg c. Kreis Pinnenberg* [1999]; Corte di Giustizia, causa C-233/00, *Commissione c. Francia* [2003].

A seguito dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Åarhus, si è proceduto ad innovare la normativa europea in materia attraverso la già citata Direttiva 2003/4/CE, la quale ha ampliato gli obiettivi nel senso che l'informazione ambientale deve essere messa a disposizione del pubblico in modo sistematico e progressivo, attraverso la promozione delle nuove tecnologie (art. 1). Ne consegue che la nozione di ambiente assume un carattere molto ampio, includendo la salute e la sicurezza umana, le condizioni di vita umane, nonché il patrimonio di interesse culturale in quanto influenzato dallo stato ambientale.

Quanto alla normativa *Eco-label*, essa rientra nel più vasto contesto delle relazioni tra tutela dei consumatori e tutela dell'ambiente<sup>700</sup>. In particolare, una più efficace protezione ambientale è conseguibile attraverso una scelta consapevole dei consumatori, che si realizza attraverso una regolamentazione delle etichettature ed una selezione dei prodotti a minor impatto ambientale<sup>701</sup>. Dunque, il Regolamento *Eco-label* si inserisce in questa nuova forma di strumento di tutela indiretta dell'ambiente<sup>702</sup>. Tale regolamento istituisce un sistema di assegnazione del marchio di qualità ecologico in seguito ad una valutazione dell'impatto ambientale del singolo prodotto, con una particolare attenzione alle caratteristiche dei processi produttivi e di smaltimento dei rifiuti. La scelta consapevole dei consumatori e l'assegnazione di un simile marchio di qualità dovrebbero dunque contribuire potenzialmente ad un rilevante miglioramento delle condizioni ambientali.

Bisogna inoltre considerare che l'Unione europea ha inteso disciplinare il diritto di accesso all'informazione ambientale anche attraverso altre misure legislative specifiche, com'è il caso della Direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, già trattata, e del Regolamento (CE) n. 648/2004<sup>703</sup> sulla biodegradabilità e l'etichettatura di alcuni detergenti che comprendono una concentrazione di agenti inquinanti nociva per l'ambiente e le acque.

Infine, l'Unione europea ha adottato una serie di normative relative all'applicazione delle disposizioni sull'accesso alle informazioni all'attività delle proprie istituzioni. Indichiamo in particolare il Regolamento (CE) n. 1049/2001 sull'accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione<sup>704</sup> ed il Regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione della Convenzione di Åarhus alle istituzioni e agli organi europei, conosciuto anche come *Regolamento Åarhus*<sup>705</sup>, seguiti da successivi studi e

---

<sup>700</sup> È sintomatico osservare che, proprio in rapporto alla particolare interconnessione tra le tematiche ambientali e di tutela dei consumatori in sede europea, la Direzione generale Ambiente della Commissione europea nacque e si sviluppò in seno alla Direzione generale Consumatori.

<sup>701</sup> DZIDZORNU D.M., "Environmental Impact Assessment Procedure Through the Conventions", in *EELR*, 2001.

<sup>702</sup> CASU I., *op. cit.*, p. 200.

<sup>703</sup> Regolamento (CE) n. 648/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativo ai detergenti, in *GUCE* (2004) L 104/1.

<sup>704</sup> Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in *GUCE* (2001) L 145/43.

<sup>705</sup> Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Åarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in *GUCE* (2006) L 264/13.

pubblicazioni dell'Unione europea, come ad esempio il Libro verde della Commissione sull'Accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni della Comunità europea<sup>706</sup>.

---

<sup>706</sup> Commissione europea, Libro verde - Accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni della Comunità europea, COM(2007) 185 def.



**PARTE TERZA:**

**L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA PER  
IL CLIMA E IL REGIME CLIMATICO  
INTERNAZIONALE**





## CAPITOLO V

# **IL QUADRO INTERNAZIONALE DI RIFERIMENTO: LA CONVENZIONE QUADRO DELLE NAZIONI UNITE E IL PROTOCOLLO DI KYŌTO**

*SOMMARIO:* 5.1 Introduzione alla questione dei cambiamenti climatici – 5.2 L'attuale regime internazionale sui cambiamenti climatici – 5.3 La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) e il Protocollo di Kyōto (1997) – 5.3.1 Principi e disposizioni della Convenzione quadro – 5.3.2 Il Protocollo di Kyōto – 5.3.3 I principali gruppi impegnati nel negoziato e il disimpegno statunitense – 5.3.4 L'evoluzione del regime attraverso le Conferenze delle Parti – 5.3.5 Da Bali a Doha: il dibattito attuale sul regime post-2012

### **5.1 Introduzione alla questione dei cambiamenti climatici**

I cambiamenti climatici costituiscono – probabilmente – la tematica ambientale di maggior impatto globale dei nostri tempi, la quale continuerà a necessitare della maggiore attenzione a livello politico nei decenni a venire. I cambiamenti che il nostro Pianeta ha subito nel corso della sua storia sono il risultato di fenomeni naturali quali il moto di rivoluzione della Terra attorno al Sole, l'attività vulcanica e sismica, l'avvicendamento delle ere climatiche. Tuttavia, le attività dell'uomo stanno drammaticamente aumentando il grado di influenza sulle condizioni climatiche a causa di fenomeni quali il consumo massiccio di combustibili fossili, la deforestazione, la coltivazione agricola e l'allevamento di specie animali, nonché l'inquinamento prodotto dallo sviluppo industriale.

Dell'energia prodotta dal Sole e che riscalda il Pianeta, una parte viene respinta nello spazio dal nostro sistema. Alcuni gas presenti nell'atmosfera posseggono lo stesso effetto del vetro in una serra, consentendo all'energia solare di entrare ma impedendo al calore di uscirne. Alcuni gas ad effetto serra, come nel caso del vapore acqueo, sono presenti in grande concentrazione nell'atmosfera, consentendo alla temperatura media terrestre di oscillare attorno ai 15°C invece che a -18°C, i quali renderebbero praticamente impossibile la vita. Il problema che si presenta attualmente deriva dall'eccessiva produzione di gas-serra da parte delle attività umane, con l'ovvia conseguenza di inasprire l'effetto serra e di intensificare l'innalzamento della temperatura terrestre, con evidenti conseguenze alle forme di vita animale e vegetale.

Fino a poco tempo fa, in realtà, la dottrina era propensa a sostenere che l'evoluzione climatica terrestre abbia visto un continuo alternarsi di periodi glaciali e interglaciali. Attualmente il Pianeta sarebbe al termine di un periodo interglaciale, e i cambiamenti climatici in atto starebbero ritardando il passaggio alla successiva era glaciale<sup>707</sup>. L'attività umana sta dunque giocando un ruolo decisivo nel peggioramento delle condizioni climatiche della Terra, rappresentando allo stesso tempo uno dei maggiori pericoli per la vita e la salute dello stesso genere umano<sup>708</sup>.

La produzione ed il consumo delle attuali fonti di energia – fossile, nucleare, idrica – costituiscono una delle attività più pericolose sulla Terra causa principale dell'innalzamento della temperatura terrestre<sup>709</sup>. Allo stesso tempo, l'altissima quantità di risorse energetiche richieste sono fondamentali per mantenere gli attuali livelli di benessere e di crescita economica, tanto nei Paesi industrializzati quanto nei Paesi in via di sviluppo. La richiesta di un quadro internazionale di riferimento che vincoli gli Stati e i diversi attori economici e sociali nella promozione di un sistema energetico più efficace ed ecologico, nonché nella stabilizzazione e riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, deriva dalla valutazione della situazione cui decenni di sconsiderate politiche industriali ed energetiche ci hanno condotto. Non è infatti possibile evitare di considerare che oggi oltre l'80% della produzione energetica globale sia di origine fossile, e che nel 2030 contribuirà alle emissioni globali per oltre il 50% del totale. Ne consegue che le attuali e future decisioni dell'uomo possono contribuire in misura essenziale a determinare una mitigazione dei cambiamenti climatici o, più realisticamente, un adattamento<sup>710</sup>. Appare fuori discussione la stretta interconnessione con le esigenze di sviluppo sostenibile, in quanto la capacità di adattarsi ai cambiamenti climatici non si limita al solo stato di salute del Pianeta e dell'uomo<sup>711</sup>, ma si spinge a regolare politiche di sviluppo efficienti, il sistema di *governance* politico ed economico, l'evoluzione tecnologica, il trasferimento di energie e tecnologie “verdi” nei Paesi in via di sviluppo<sup>712</sup>; una necessità, quindi, di regolamentare la società più in generale<sup>713</sup>.

---

<sup>707</sup> Cfr. CHAPMAN D.S E, DAVIS M.G., “Global Warming - More Than Hot Air?”, in *Journal of Land, Resources and Environmental Law* (d'ora in avanti *JLREL*), 2007.

<sup>708</sup> Il problema dei cambiamenti climatici derivante dalle attività umane è stato ipotizzato la prima volta alla nel 1896 dal Premio Nobel per la chimica Svante Arrhenius, il quale ha teorizzato la possibilità di un effetto serra terrestre causato da un eccesso di emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera. Cfr. ARRHENIUS S., “On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground”, in *Philosophical Magazine and Journal of Science*, 1896.

<sup>709</sup> MARAUHN T., “A Global Energy Strategy as a Viable Means for Redressing Climate Change?”, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2003; BOUTE A., “Combating Climate Change and Security Electricity Supply: the Role of Investment Protection Law”, in *EELR*, 2007.

<sup>710</sup> Cfr. ORESKES N., “Beyond the Ivory Tower: The Scientific Consensus on Climate Change”, in *Science*, 2004.

<sup>711</sup> Cfr. MUNASINGHE M. E SWART R. (eds.), *Primer on Climate Change and Sustainable Development*, Cambridge, 2004.

<sup>712</sup> Sulle politiche internazionali di lotta ai cambiamenti climatici, cfr. FERMANN G., *International Politics of Climate Change*, Oslo, 1997; MORRIS J. (ed.), *Climate Change: Challenging the Conventional Wisdom*, London, 1998; LUTERBACHER U. E SPRINZ D. (eds.), *International relations and global climate change*, Cambridge MA, 2001; SCHWARZE R., *Law and Economics of International Climate Change Policy*, The Hague, 2001; BOEHMER-CHRISTIANSEN S.A., “Investing Against Climate Change: Why Failure Remains Possible”, in *Environmental Politics*, 2002; SCHNEIDER S., ROSENCRANZ A. E NILES J.O. (eds.), *Climate Change Policy: A Survey*, Washington, 2002; STEWART R.B. E WIENER J.B., *Reconstructing Climate Policy*, Washington, 2003; ASTON, HELM, “The Race Against Climate Change”, in *Business Week*, 2005; BOTHE M. E REHBINDER E. (eds.), *Climate Change Policy*, Utrecht, 2005; GUPTA J., “Legal Steps Outside the Climate Convention: Litigation as a Tool to Address Climate Change”, in *RECIEL*, 2007; HELM D. (ed.), *Climate Change Policy*, Oxford, 2005; HARRISON K. E MCINTOSH SUNDSTROM L., “The Comparative Politics of Climate Change”, in *Global Environmental Politics*, 2007;

Il gas ad effetto serra prodotto in maggiore quantità dalle attività dell'uomo è l'anidride carbonica, responsabile di circa il 63% dell'innalzamento della temperatura globale di origine antropica. L'anidride carbonica è comunemente prodotta dalla combustione di combustibili fossili – carbone, petrolio e gas – che l'uomo ha utilizzato negli scorsi secoli per generare energia, riscaldare gli edifici e trasportare merci e persone. Si stima che a partire dalla Rivoluzione industriale la concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera sia aumentata di circa il 37%, e che nei prossimi decenni continuerà ad aumentare. Esistono inoltre numerosi altri gas emessi in minori quantità dell'anidride carbonica, ma in grado di fornire energia in maggiore intensità, contribuendo così sensibilmente al riscaldamento globale .

Un contributo significativo all'aumento delle emissioni di anidride carbonica deriva anche dal fenomeno della deforestazione. Infatti, le foreste contribuiscono a regolare il clima assorbendo l'anidride carbonica dall'atmosfera, accumulando enormi quantità di CO<sub>2</sub>. Nel momento in cui le foreste vengono abbattute, l'anidride carbonica accumulata viene rilasciata nell'atmosfera, aggravando l'effetto serra. Allo stesso tempo, quando la foresta viene abbattuta, non è più in grado – ovviamente – di assorbire l'anidride carbonica presente nell'atmosfera.

È importante osservare, comunque, come le conseguenze dei cambiamenti climatici continueranno a svilupparsi anche nel caso in cui i vari obiettivi posti dal regime internazionale di tutela – e dei relativi strumenti concreti – dovessero essere conseguiti o se addirittura tutte le emissioni di gas-serra dovessero interrompersi all'improvviso<sup>714</sup>. Si tratta infatti di un fenomeno irreversibile. I cambiamenti climatici stanno avvenendo ad una velocità tale che molte specie animali e vegetali faticano a contrastare. Se si arrivasse ad un aumento della temperatura media di 1,5°C-2,5°C, saremmo di fronte al rischio di estinzione di circa il 20-30% di tali specie, con effetti devastanti sugli ecosistemi terrestri e sullo stato di salute del Pianeta.

Le conseguenze dei cambiamenti climatici possono già osservarsi in Europa e nel mondo, e si calcola che il loro impatto si intensificherà notevolmente nei prossimi decenni. Infatti, stiamo già assistendo oggi a fenomeni quali l'aumento delle temperature e dell'intensità delle precipitazioni meteorologiche, lo scioglimento dei ghiacciai, l'innalzamento del livello dei mari, la moltiplicazione di catastrofi naturali quali siccità e alluvioni. Tali fenomeni comportano evidentemente una seria minaccia alla vita dell'uomo e degli altri esseri viventi, nonché allo sviluppo economico e alla prosperità del Pianeta.

La temperatura media terrestre è aumentata di circa 0,75°C durante lo scorso secolo, e si prevede che potrebbe aumentare ulteriormente in una misura stimata tra gli 1,1°C e i 6,4°C nel corso di questo secolo, nel caso la Comunità internazionale non decida di adottare soluzioni drastiche che limitino la

---

PURDY J., "Climate Change and the Limits of the Possible", in *Duke Environmental Law & Policy Forum* (d'ora in avanti *DELPE*), 2008; SEGAL S.H., "Be Cool! Staying Open Minded About Climate Policy Development", in *DELPE*, 2008; GIDDENS A., *The Politics of Climate Change*, Cambridge, 2009.

<sup>713</sup> PURDY J., *op. cit.*, p. 289.

<sup>714</sup> SEGAL S.H., *op. cit.*, p. 316.

concentrazione nell'atmosfera di gas ad effetto serra . La maggior parte degli studi scientifici stimano infatti che un aumento superiore ai 2°C rispetto alla temperatura pre-industriale – vale a dire agli 1,2°C rispetto al livello attuale – costituisca un limite oltre il quale aumenterebbe in misura esponenziale il rischio di eventi ambientali catastrofici. Al di sotto di tale soglia, comunque, non si escluderebbe del tutto l'eventualità di un impatto significativo del surriscaldamento terrestre sulle condizioni del Pianeta.

Come abbiamo appena sottolineato, il livello dei mari si sta alzando, aumentando allo stesso tempo il volume delle acque oceaniche. L'aumento della temperatura degli oceani contribuisce drammaticamente allo scioglimento dei ghiacciai polari, similmente a quanto sta accadendo ai ghiacciai montani. La combinazione di tali fenomeni ha come conseguenza l'innalzamento del livello dei mari e la minaccia delle aree costiere e delle isole.

I cambiamenti climatici comportano inoltre l'aumento di fenomeni climatici estremi quali ondate di calore, piogge torrenziali e pesanti nevicate, tempeste ed alluvioni, che stanno oggi diventando sempre più intense e frequenti. La vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici variano sensibilmente a seconda delle regioni interessate. I Paesi in via di sviluppo sono infatti maggiormente esposti ai pericoli derivanti dai cambiamenti climatici, e si trovano nella difficile situazione di godere di minori risorse in grado di contrastarli. Anche nell'Unione europea, tuttavia, sono presenti regioni particolarmente vulnerabili, come nel caso dell'Europa meridionale e del bacino del Mediterraneo; della regione alpina; delle zone costiere, dei delta e delle pianure alluvionali; e delle regioni artiche. In particolare, l'intensità delle precipitazioni sta cambiando, il bacino del Mediterraneo sta diventando sempre più asciutto, con la conseguenza di alimentare fenomeni quali gli incendi e la siccità. L'Europa del Nord, invece, sta diventando gradualmente più umida, favorendo così la possibilità di piene durante le stagioni più fredde. Ci si aspetta poi che i cambiamenti climatici causeranno significativi mutamenti alla qualità e alla disponibilità delle risorse idriche.

Eventi climatici estremi comportano un rischio diretto alla salute e alla sicurezza della popolazione, soprattutto per i più giovani, per i più anziani e per le persone disabili o dotate di minori risorse economiche. Allo stesso tempo, i danni causati al patrimonio immobiliare e alle infrastrutture si traducono in costi aggiuntivi per l'economia e la società, in particolare per quei settori – agricoltura, energia e turismo – che hanno una relazione fortemente dipendente dalla temperatura e dal livello delle precipitazioni.

Dunque, la sfida non consiste tanto nell'impedire l'evoluzione climatica della Terra, quanto piuttosto nella sua gestione attraverso precise politiche di adattamento e mitigazione. Di conseguenza, i decisori politici devono intraprendere azioni adeguate nella consapevolezza che non comporteranno risultati e benefici tali da invertire gli effetti dei cambiamenti climatici. Peraltro, nell'immediato i benefici sono difficilmente quantificabili, in quanto essi avvantaggeranno le future generazioni, lasciando alla generazione attuale i costi principali<sup>715</sup>. Inoltre, tali benefici non sono valutabili in termini concreti, poiché essi sono calcolati

---

<sup>715</sup> Cfr. PAGE E.A., *Climate Change, Justice and Future Generations*, Cheltenham, 2006

quali danni potenziali non verificatisi<sup>716</sup>.

Non si può inoltre evitare di considerare le ovvie ripercussioni dell'innalzamento della temperatura terrestre sulla diversità biologica. L'utilizzo estensivo del territorio globale ai fini della produzione agricola ed industriale provocano, infatti, effetti negativi per il clima in termini di emissioni di gas-serra nell'atmosfera, provocando ulteriori problemi per l'utilizzo stesso del territorio<sup>717</sup>. Le inevitabili conseguenze dei cambiamenti climatici sulla conservazione della diversità biologica rendono dunque essenziale un approccio complessivo che coinvolga le politiche contro la desertificazione, la tutela della biodiversità e del patrimonio "verde", della salute umana e dei mari<sup>718</sup>.

---

<sup>716</sup> Cfr. AUDUS H. E FREUND P., "The Costs and Benefits of Mitigation: a Full-Fuel-Cycle Examination of Technologies for Reducing Greenhouse Gas Emissions", in *Energy Conversion Manage*, 1997.

<sup>717</sup> Cfr. PAUSTIAN K., ANTLE K., SHEEHAN J.M. E PAUL E.A., *Agriculture's role in greenhouse gas mitigation*, Arlington, 2006

<sup>718</sup> A riguardo, la Comunità internazionale ha già compiuto sforzi rilevanti. Nel 2001 è stata infatti avviata una *Partnership* forestale (*Collaborative Partnership on Forests*) allo scopo di promuovere la cooperazione e la coordinazione delle diverse azioni nazionali in materia tra l'UNFCCC, la CBD e l'UNCCD. Inoltre, negli anni successivi è stato creato un Gruppo di coordinamento congiunto (*JLG, Joint Liaison Group*) tra le stesse Convenzioni, incaricato di gestire un continuo scambio di informazioni, assicurando una coerenza tra le politiche internazionali e nazionali. La stessa FAO, inoltre, è stata coinvolta nei negoziati climatici internazionali quale membro osservatore. In materia di salute umana, poi, l'OMS ha avviato un processo di monitoraggio e valutazione dell'impatto dei cambiamenti climatici sulla salute umana, coinvolgendo l'Organo sussidiario di consulenza tecnica e scientifica della UNFCCC.

## 5.2 L'attuale regime internazionale sui cambiamenti climatici

La costruzione di un regime internazionale di lotta ai cambiamenti climatici dipende necessariamente da una serie di fattori, quali l'identificazione del problema climatico, l'individuazione di principi cui il regime deve informarsi e la creazione di specifici criteri che regolano l'azione dei partecipanti<sup>719</sup>. Sebbene i cambiamenti climatici rappresentino oggi una questione conosciuta da tutti, a livello della dottrina i diversi autori hanno riversato la propria attenzione su elementi specifici. Ad ogni modo, possiamo osservare come la maggior parte della dottrina abbia individuato un'agenda climatica globale tripartita: (i) un'*agenda pubblica* connessa principalmente ai cittadini intesi come elettori<sup>720</sup>; (ii) un'*agenda politica*, ovvero la serie di questioni discusse dalle istituzioni governative; (iii) un'*agenda decisionale* rappresentata dalle tematiche che trovano una soluzione in precisi strumenti giuridici<sup>721</sup>.

Inoltre, i principi che ispirano il regime climatico internazionale, sono essenziali poiché forniscono al regime stesso le cosiddette “regole del gioco” e suddividono le specifiche responsabilità globali rispetto alle singole problematiche. Esso costituisce infatti un insieme di diversi principi, politiche, azioni. Alcuni principi sono stati definiti dalla UNFCCC, altri dalla Dichiarazione di Rio del 1992. Alcuni descrivono precise condizioni giuridiche, altri invece si limitano a raccomandazioni o semplici considerazioni<sup>722</sup>.

Infine, esiste un vasto insieme di criteri e *standard* che guidano la gestione delle politiche energetiche ed

---

<sup>719</sup> Sul regime climatico internazionale, cfr. MARTENS P., ROTMANS J. (ed.), *Climate Change: An Integrated Approach*, Dordrecht, 1999; OBERTHÜR S., *The International Regime on Climate Change*, Ecologic, 2001; SINDICO F. E GUPTA J., “Moving the Climate Change Regime Further Through a Hydrogen Protocol”, in *RECIEL*, 2004; YAMIN F. E DEPLEDGE J., *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, 2004; WARNOCK A.C., “The Climate Change Regime: Efficacy, Compliance and Enforcement”, in *New Zealand Journal of Environmental Law* (d'ora in Avanti NZJEL), 2004; TORVANGER A. *et al.*, *Broadening the Climate Regime: Design and Feasibility of Multi-Stage Climate Agreements*, CICERO, 2005; COMPSTON H., “Introduction: Political Strategies for Climate Policy”, in *Environmental Politics*, 2009; VERBRUGGEN A., “Preparing the Design of Robust Climate Policy Architecture”, in *IEA*, 2010.

<sup>720</sup> Cfr. MICHAELOWA A., “Climate Policy and Interest Groups – a Public Choice Analysis”, in *Intereconomics*, 1998.

<sup>721</sup> PRALLE S.B., “Agenda-setting and Climate Change”, in *Environmental Politics*, 2009, p. 782.

<sup>722</sup> Numerosi autori si sono dilungati a individuare, catalogare e descrivere tali principi, tuttavia in termini generali possiamo ricondurli a cinque categorie principali: (i) *principio di universalità*, sia in termini temporali e spaziali, che di diritti dei popoli di ogni nazionalità, che di diritti delle generazioni attuali e future; (ii) *principio del realismo*, inteso come attuazione delle regole del sistema da parte di Stati ed organizzazioni internazionali, accompagnato da un forte grado di cooperazione internazionale; (iii) *principio di diversità*, inteso sia come diversità tra ecosistemi, società, popolazioni, culture, economie, sia come opportunità di integrare varie politiche e strategie climatiche in un approccio di sviluppo sostenibile che realizzi la mitigazione e l'adattamento; (iv) *principio di sovranità*, nel senso che i cambiamenti climatici in atto costituisce un problema globale senza tuttavia essere soggetto ad un'istituzione internazionale che imponga il rispetto delle regole del regime. Accompagnato agli altri principi, il principio di sovranità permette una serie di approcci sussidiari gestiti dai singoli Stati allo scopo di realizzare gli obiettivi stabiliti a livello globale; (v) *principio di trasparenza*, il quale prevede che – poiché i cambiamenti climatici costituisce un a questione globale che riguarda ogni singolo essere umano – le eventuali scelte e regole (obiettivi, scopi, azioni, pratiche) stabilite a livello internazionale devono essere trasparenti e comprensibili da chiunque, non solo dagli addetti ai lavori.

ambientali in materia di cambiamenti climatici<sup>723</sup>. Per efficacia si intende la connessione tra i problemi climatici e gli obiettivi delle politiche che li contrastano, allo scopo di eliminare i rischi di catastrofi ambientali e di adattarvi il genere umano, limitando l'interferenza antropogenica con il sistema climatico. L'efficacia si realizza attraverso specifici obiettivi ed approcci flessibili che si possono adattare alle diverse condizioni. L'efficienza e l'equità vengono considerate da un punto di vista multilivello e multidimensionale, improntato all'ottimizzazione delle scelte razionali attraverso il principio della responsabilità comune ma differenziata, il principio "chi inquina paga" – che da decenni trova riconoscimento a livello internazionale ed europeo – nonché il principio di divisione di benefici ed oneri. Infine, la praticabilità istituzionale rappresenta uno strumento di progettazione ed attuazione delle politiche climatiche che deve necessariamente trovare sostegno da tutti gli attori politici, sociali ed economici coinvolti, soprattutto a livello internazionale. Essa si realizza principalmente attraverso la garanzia – intesa sia dal punto di vista dei Paesi coinvolti che dei cittadini<sup>724</sup> – di rispetto ed esecuzione degli obblighi pattuiti e, soprattutto, attraverso la previsione di specifici meccanismi flessibili, come nel caso degli strumenti creati dal Protocollo di Kyōto.

L'approccio multilivello del regime climatico internazionale è dunque interconnesso con gli altri regimi ambientali internazionali che abbiamo già analizzato nel precedente capitolo<sup>725</sup>. Come abbiamo già osservato, la relazione tra i diversi regimi può contribuire sensibilmente allo sviluppo di un sistema coerente di tutela ambientale a livello globale, rappresentando inoltre uno stimolo ad una partecipazione più ampia che non può che favorire l'obiettivo primario dello sviluppo sostenibile<sup>726</sup>. Inoltre, considerato il circolo vizioso ormai instauratosi tra i cambiamenti climatici e le condizioni di estrema povertà dei Paesi in via di sviluppo, ogni tentativo di coinvolgere tali Paesi in un regime climatico internazionale non può che tener conto di tali problematiche.

Possiamo affermare che l'attuale regime internazionale che disciplina la lotta ai cambiamenti climatici sia interpretabile come una serie di "*symmetric and asymmetric concentric circles of governance*"<sup>727</sup>, i quali costituiscono una rete di centri decisori apparentemente indipendenti, ma che in realtà sono strettamente interconnessi tra loro. Il dibattito in corso volto ad elaborare un regime internazionale che regoli lo scenario post-2012 segue dunque diversi binari, autonome iniziative spesso interdipendenti che tenderanno a convergere in un unico negoziato principale. Al centro di tale sistema di *governance* si pone la Convenzione quadro delle Nazioni Unite

---

<sup>723</sup> Cfr. VERBRUGGEN A., *op. cit.*

<sup>724</sup> In anni recenti, la maggioranza dei cittadini delle democrazie occidentali si sono espressi frequentemente sulla gravità del surriscaldamento globale, nonché sulla necessità di fornire risposte immediate efficaci. Cfr. LEISEROWITZ A., "International Public Opinion, Perception, and Understanding of Global Climate Change", in *UNDP Human Development Report 2007/2008 – Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, Nazioni Unite, 2007.

<sup>725</sup> CHAMBERS W.B. (ed.), *Global Climate Governance: Inter-Linkages Between the Kyoto Protocol and Other Multilateral Regimes*, United Nations University Press, 1998.

<sup>726</sup> Cfr. BARRETT S. E STAVINS R., "Increasing Participation and Compliance in International Climate Change Agreements", in *IEA*, 2003.

<sup>727</sup> GUPTA J., "Legal Steps Outside the Climate Convention: Litigation as a Tool to Address Climate Change", in *RECIEL*, 2007, p. 76.

sui cambiamenti climatici (*UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change*), il relativo Protocollo di Kyōto e le varie decisioni adottate dalle successive Conferenze delle parti della Convenzione stessa (COP). In tale contesto è presente un mandato generale affidato ad un gruppo di lavoro informale (*the Dialogue*)<sup>728</sup> che coinvolge tutti gli Stati parte della UNFCCC ed i negoziati relativi al Protocollo di Kyōto, guidati da un gruppo di lavoro (*AWG, Working Group on Annex I Future Commitments*), incaricato di formulare una proposta sugli obblighi dei Paesi industrializzati per il periodo post-2012. Accanto al lavoro dell'AWG si possono individuare due ulteriori canali di discussione: da un lato la proposta dei Paesi in via di sviluppo di riformare il Protocollo secondo l'art. 9, e dall'altro la proposta della Federazione Russa di prendere in considerazione la possibilità per gli Stati indicati nell'Allegato I di ricorrere ad accordi volontari.

Un secondo gruppo di discussione a livello internazionale, al di fuori però del contesto UNFCCC – sebbene in una dimensione collaterale – è rappresentato dalle iniziative dei *Paesi del G8*, che tuttavia si concretizzano nel definire il negoziato UNFCCC quale la sede più appropriata per realizzare un accordo post-2012<sup>729</sup>, e dell'*Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, la quale negli anni recenti ha avviato un dibattito informale<sup>730</sup> volto ad impegnare il Consiglio di Sicurezza della questione dei cambiamenti climatici nel contesto della sicurezza globale<sup>731</sup>.

Attorno a questo nucleo principale ruotano poi due distinti tipi di soggetti: da una parte la cosiddetta società civile, rappresentata da attori politici e scientifici quali l'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)<sup>732</sup> e la ICLEI (*International Coalition for Local Environmental Initiatives*) e da diverse organizzazioni non governative che operano nel settore<sup>733</sup>; dall'altra parte, invece, troviamo la comunità giuridica, composta

---

<sup>728</sup> *Dialogue on Long-term Cooperative Action to Address Climate Change by Enhancing Implementation of the Convention*.

<sup>729</sup> In particolare, nel febbraio 2007 i Paesi del G8+5 (Brasile, Canada, Cina, Federazione Russa, Francia, Germania, Giappone, India, Italia, Messico, Regno Unito, Stati Uniti e Sudafrica) sottoscrissero la Dichiarazione di Washington relativa all'opportunità di avviare dei negoziati internazionali volti ad individuare un nuovo regime climatico post-2012. Secondo tali Paesi, il nuovo regime internazionale avrebbe dovuto fondarsi ancora sul sistema „*cap and trade*”, applicato però sia ai Paesi industrializzati che ai Paesi in via di sviluppo. Inoltre, nel giugno 2007, i Paesi del G8 dichiararono - attraverso un comunicato non vincolante - la propria volontà a dimezzare le emissioni globali di anidride carbonica entro il 2050, demandandone il relativo negoziato alla successiva COP-13 di Bali. Il G8 indicò favorevolmente anche la possibilità di promuovere accordi aggiuntivi per realizzare gli obiettivi della Convenzione anche al di fuori e parallelamente al contesto UNFCCC.

<sup>730</sup> *“Climate Change as a Global Challenge”*, Agosto 2007.

<sup>731</sup> Nel 2007, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha dedicato la sua sessione plenaria al solo dibattito sui cambiamenti climatici. Nel suo discorso d'apertura, il Segretario Generale Ban Ki-Moon ha sollecitato un'azione comune degli Stati membri per l'adozione di un accordo complessivo in ambito UNFCCC che includesse le varie questioni dell'adattamento, della mitigazione, delle tecnologie pulite, della deforestazione e delle risorse finanziarie. Sul tema, cfr. SPENCE C. E WAGNER L., “UN Security Council Discusses Climate Change”, in *Linkages Update*, 2007; SPENCE C. E WAGNER L., “UN General Assembly Holds Informal Climate Debate”, in *Linkages Update*, 2007; SPENCE C. E WAGNER L., “UN Holds “Largest-Ever” Leaders’ Meeting on Climate Change”, in *Linkages Update*, 2007.

<sup>732</sup> L'*Intergovernmental Panel on Climate Change* costituisce un foro scientifico istituito nel 1988 da due organismi delle Nazioni Unite, l'Organizzazione meteorologica mondiale (*WMO, World Meteorologic Organisation*) e il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (*UNEP, United Nations Environmental Programme*) allo scopo di studiare il fenomeno del surriscaldamento globale. Organizzato in tre gruppi di lavoro, l'IPCC produce rapporti periodici utilizzati da Paesi, da organizzazioni internazionali e dall'UNFCCC per la definizione delle politiche climatiche.

<sup>733</sup> Cfr. RINKEMA R.A., “Environmental Agreements, Non-State Actors and the Kyōto Protocol: A “Third Way” for International Climate Action?”, in *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 2003; MUNARI F. E SCHIANO DI PEPE L., “Diritto



da accademici e professionisti, i quali negli anni recenti sono intervenuti sempre più spesso nel dibattito attraverso numerosi strumenti. L'emergere di queste iniziative al di fuori del quadro normativo istituito dalla UNFCCC, rappresenta uno dei percorsi più innovativi per la tutela del Pianeta dai cambiamenti climatici. Si tratta di una questione che necessiterebbe di un dovuto approfondimento, in quanto questi nuovi sviluppi dimostrano la sentita necessità di procedimenti giudiziari allo scopo di stimolare ed obbligare governi e altri soggetti politici a rispettare le proprie responsabilità in materia. Inoltre, si tratta di un fenomeno che riguarda non solo i Paesi che non hanno ancora ratificato il Protocollo di Kyōto – vedi il caso statunitense – ma anche coloro che già lo hanno ratificato, come dimostrano bene alcuni casi di Germania, Australia, Nigeria, Argentina e India.

### 5.3 La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) e Protocollo di Kyōto (1997)

Analizzando ora il quadro internazionale di riferimento vediamo che, in ragione del carattere transfrontaliero dei cambiamenti climatici, la Comunità internazionale si è trovata ad intervenire attraverso uno strumento di diritto internazionale. Infatti, allo scopo di contrastare il preoccupante aumento di temperatura<sup>734</sup>, nel giugno 1992 è stata adottata la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)<sup>735</sup>, nell'ambito della Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo di Rio. Tale Convenzione ha l'obiettivo principale di stabilizzare la concentrazione di gas ad effetto serra nell'atmosfera, prevenendo così ogni eventuale interferenza antropogenica dannosa per il clima. Nonostante il fondamentale obiettivo della UNFCCC, essa, demanda a successivi Protocolli il compito di precisarne il contenuto. Entrata in vigore nel Marzo 1994, ad oggi la Convenzione è stata ratificata da 194 Paesi. Le Parti della UNFCCC si sono incontrate annualmente dal 1995 nella Conferenza delle Parti (COP) per verificare i progressi nella lotta ai cambiamenti climatici.

L'attuazione degli obblighi indicati nella Convenzione – la quale non prevedeva alcun limite obbligatorio per le emissioni, e nemmeno un meccanismo di attuazione – è stata successivamente specificata attraverso l'adozione del Protocollo di Kyōto, alla COP-3 del 1997, il quale delinea dettagliatamente gli impegni di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 5,2% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2012. Si è trattato di un processo – sebbene ancora in evoluzione – che ha conosciuto un veloce sviluppo, se consideriamo che sono passati solo 8 anni da quando il Protocollo è stato sottoscritto alla sua entrata in vigore nel febbraio 2005<sup>736</sup>.

Si calcola che alla fine degli anni Novanta – proprio all'epoca dei negoziati sul Protocollo di Kyōto – oltre il 75% della produzione energetica mondiale era ancora di origine fossile. Si prevedeva poi che nel 2020 le

---

<sup>734</sup> Sulle conseguenze climatiche, economiche e diplomatiche dell'innalzamento della temperatura terrestre, cfr. DORNBUSH R. E POTERBA J.M., *Global Warming: Economic Policy Responses*, London, 1991; NEWELL P. E PATTERSON M., "A Climate for Business: Global Warming, the State and Capital", in *Review of International Political Economy*, 1998; PATTERSON M., *Global Warming and Global Politics (Environmental Politics)*, London, 1996; NORDHAUS W. E BOYER J., *Warming the world: economic models of global warming*, Cambridge MA, 2000; NORDHAUS W.H., "Global warming economics", in *Science*, 2001; MARBURG K.L., "Combating the Impacts of Global Warming: a Novel Legal Strategy", in *Columbia Journal of International Environmental Law & Policy 2001 Yearbook*, 2002; MICHEL D. (ed.), *Climate Policy in the Twenty-First Century: Meeting the Long-Term Challenge of Global Warming*, Washington, 2003; CHAPMAN H.L. E DAVIS M.G., *op. cit.*; PIERCE R.J., "Energy Independence and Global Warming", in *Environmental Law*, 2007.

<sup>735</sup> Sulla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, cfr. BODANSKY D., "The United Nations Framework Convention on Climate Change: a Commentary", in *YJIL*, 1993; BOTHE M., "The United Nations Framework Convention on Climate Change – An Unprecedented Multilevel Regulatory Challenge", in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2005.

<sup>736</sup> Per l'entrata in vigore del Protocollo erano necessarie le ratifiche di almeno 55 Stati i quali rappresentassero almeno il 55% del totale delle emissioni del 1990. Tale quota fu raggiunta con la ratifica della Federazione Russa nel 2005.

sole India e Cina avrebbero consumato oltre il 50% dell'energia globale. Risultava così evidente che la transizione da un sistema energetico fondato sul carbone e sul petrolio ad un sistema di energie alternative – ed ecologicamente sostenibili – avrebbe comportato non solo un aumento della produzione globale di energia – che dunque avrebbe favorito lo sviluppo di molti Paesi del Terzo mondo – ma anche notevoli opportunità di commercio e investimento in energia<sup>737</sup>.

### 5.3.1 Principi e disposizioni della Convenzione quadro

Come abbiamo già sottolineato, l'obiettivo principale della UNFCCC è di prevenire potenziali rischi per la situazione climatica del pianeta derivanti dall'interferenza antropogenica. L'art. 2 della Convenzione, perciò, stabilisce che la concentrazione di gas ad effetto serra debba essere stabilizzata nell'atmosfera ad un livello che consenta agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti climatici, che eviti minacce per la produzione alimentare e che garantisca uno sviluppo sostenibile delle economie globali<sup>738</sup>. La riduzione delle emissioni deve riguardare un'ampia gamma di gas ad effetto serra: anidride carbonica, metano, protossido di azoto, fluorocarburi. Attualmente, il rilascio nell'atmosfera di anidride carbonica avviene ancora a ritmi molto maggiori rispetto alla loro riduzione. Si calcola addirittura che una riduzione totale delle attuali emissioni di anidride carbonica comporterebbe solamente una leggerissima diminuzione della concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera. È evidente che lo sforzo nel quale è impegnata la Comunità internazionale è davvero imponente.

Gli Stati partecipanti al regime creato dalla UNFCCC si suddividono in tre gruppi: i *Paesi dell'Allegato I* (Paesi industrializzati e ad economie in transizione)<sup>739</sup>, i *Paesi dell'Allegato II* (Paesi industrializzati chiamati a trasferire fondi per i Paesi in via di sviluppo)<sup>740</sup>, ed infine i *Paesi non dell'Allegato I* (Paesi in via di sviluppo). I Paesi indicati nell'Allegato I – e che hanno anche ratificato il Protocollo – hanno sottoscritto un impegno a ridurre i propri livelli di emissione di gas-serra del 9% rispetto ai livelli del 1990, attraverso l'azione dei propri operatori nazionali o i meccanismi flessibili istituiti da Kyōto. I Paesi dell'Allegato II rappresentano invece una parte dei Paesi dell'Allegato I, ovvero quei Paesi dell'OCSE che nel 1992 non

---

<sup>737</sup> Sul rapporto tra cambiamenti climatici e commercio internazionale, cfr. BRACK D. *et al.*, *International Trade and Climate Change Policies*, London, 2000; CHARNOVITZ S., "Trade and Climate: Potential Conflicts and Synergies", in *Beyond Kyoto: Advancing the International Effort against Climate Change*, Arlington, 2003.

<sup>738</sup> Cfr. MCKIBBIN W.J. E WILCOXEN P.J., "The Role of Economics in Climate Change Policy", in *Journal of Environmental Perspectives*, 2002; STERN N., *The economics of climate change: the Stern review*, Cambridge, 2007.

<sup>739</sup> I Paesi dell'Allegato I comprendono 41 Stati e, in aggiunta, l'Unione europea: Australia, Austria, Belgio, Bielorussia, Bulgaria, Canada, Corea del Sud, Croazia, Danimarca, Estonia, Federazione Russa, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Monaco, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria.

<sup>740</sup> L'Allegato II, invece, contiene 23 Paesi e, in aggiunta, l'Unione europea: Australia, Austria, Belgio, Canada, Corea del Sud, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera. Nel 2001, la Turchia è - stata tolta dalla lista in riconoscimento dello *status* di economia in transizione.

costituivano economie in transizione, intendendo per queste ultime i Paesi dell'Europa Orientale.

Per quanto riguarda invece i Paesi in via di sviluppo, ad essi non è richiesto alcun impegno vincolante di emissione dei propri livelli di inquinamento, a meno che non siano oggetto di precisi trasferimenti di tecnologia e investimenti dai Paesi industrializzati<sup>741</sup>. Tale *status* particolare ha lo scopo di evitare limiti al loro sviluppo, poiché è evidente il legame tra sviluppo industriale ed emissione di gas-serra. Inoltre, tali Paesi possono cedere crediti di emissione ai Paesi che, operando solo attraverso la propria capacità nazionale, non sono in grado di rispettare i propri impegni di riduzione. Lo sviluppo di tali Paesi è accompagnato dal flusso di investimenti e tecnologia in energie “pulite” dai Paesi dell'Allegato II. Nulla vieta, comunque, che un Paese in via di sviluppo decida volontariamente di rientrare nell'Allegato I una volta raggiunto un determinato livello di sviluppo.

Durante i negoziati, a seguito di un intenso dibattito, i partecipanti si accordarono per riconoscere una serie di principi che avrebbero disciplinato le disposizioni della Convenzione. Il principio più rilevante è senza dubbio quello di non causare danni ad altri Stati, già presente nel diritto internazionale<sup>742</sup> e che, come ricordiamo, ha trovato un primo riconoscimento in materia ambientale nella Dichiarazione di Stoccolma in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite del 1972.

Sul finire degli anni Ottanta, poi, si è fatta strada la definizione del principio di responsabilità comune ma differenziata dei Paesi a fronte delle proprie emissioni di gas ad effetto serra, quale riconoscimento politico della gravità dei cambiamenti climatici<sup>743</sup>. Basti pensare al Protocollo alla Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero di lunga distanza relativo alla lotta contro le emissioni di ossidi di azoto o ai loro flussi transfrontalieri del 1979, al Protocollo di Montreal del 1987<sup>744</sup>, alle Implicazioni per la Sicurezza Globale, adottate a Toronto nel giugno 1988, alla Dichiarazione dell'Aja del

---

<sup>741</sup> FRI R.W., “The Role of Knowledge: Technological Innovation in the Energy system”, in *The Energy Journal*, 2003; WERKSMAN J., BAUMERT K.A. E DUBASH N., “Will International Investment Rules Obstruct Climate Protection Policies?”, in *IEA*, 2003.

<sup>742</sup> Sul punto, cfr. ALLEN M., “Commentary: Liability for Climate Change: Will it ever be Possible to Sue Anyone for Damaging the Climate?”, in *Nature*, 2003.

<sup>743</sup> Sul principio di responsabilità comune ma differenziata: TÓTH F.L. (ed.), *Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change*, London, 1999; RAJAMANI L., “The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime”, in *RECIEL*, 2000; PINGUELLI-ROSA L. E MUNASINGHE M. (eds.), *Ethics, Equity and International Negotiations on Climate Change*, Cheltenham, 2002; RINGIUS L., TORVANGER A. E UNDERDAL A., “Burden Sharing and Fairness Principles in International Climate Policy”, in *International Agreements*, 2002; WEISLITZ M., “Rethinking the Equitable Principle of Common but Differentiated Responsibility: Differentiation Versus Absolute Norms of Compliance and Contribution in the Global Climate Change Context”, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* (d'ora in avanti *COLOJIELP*), 2002; PAGE E.A., “Distributing the Burdens of Climate Change”, in *Environmental Politics*, 2008; HAYWARD M., “Equity and International Climate Change Negotiations: a Matter of Perspective”, in *Climate Policy*, 2007; PAGE E.A., “Fairness on the Day After Tomorrow: Reciprocity, Justice and Global Climate Change”, in *Political Studies*, 2007; ROBERTS J.T. E PARKS B.C., *A climate of injustice global inequity, North-South policies, and climate policy*, Cambridge MA, 2007; HONKONEN T., “The Principle of Common But Differentiated Responsibility in Post-2012 Climate Negotiations”, in *RECIEL*, 2009; SASCHS J., *Eight Principles for a Global Agreement on Climate Change*, New York, 2009.

<sup>744</sup> Per un approfondimento, cfr. MALABED J., et al., *Inter-Linkages between the Ozone and Climate Change Conventions. Part I – Inter-Linkages Between the Montreal and Kyōto Protocols*, United Nations University Press, 2001; SUSTEIN CASS R., “Of Montreal and Kyōto: a Tale of Two Protocols”, in *Harvard Environmental Law Review*, 2007.

marzo 1989, alla Dichiarazione sui cambiamenti climatici di Noordwijk del novembre 1989 e alla Dichiarazione della seconda Conferenza mondiale sul clima di Ginevra del novembre 1990, alla Convenzione sulla diversità biologica del 1992, alla Convenzione contro la desertificazione del 1994, alla Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti del 2001. Nello stesso anno si espresse inoltre l'IPCC, attraverso un rapporto che indicava la responsabilità comune tra i Paesi industrializzati e i Paesi in via di sviluppo riguardo alle problematiche derivanti dai cambiamenti climatici, riconoscendo allo stesso tempo le precise responsabilità storiche dei primi rispetto allo stato dell'ambiente globale<sup>745</sup>.

Tale principio richiede la partecipazione di tutti gli Stati al regime internazionale, allo scopo di mitigarne e ridurne gli effetti negativi. Esso impone obblighi differenziati tra gli Stati parte nell'adozione ed implementazione degli obblighi di riduzione, secondo lo sviluppo storico delle emissioni e le attuali emissioni globali di gas-serra prodotti dai Paesi sviluppati. Le basse emissioni pro capite nei Paesi in via di sviluppo e la quota delle emissioni globali prodotte dai Paesi in via di sviluppo devono rispettare le relative necessità socio-economiche e di sviluppo. Il principio di responsabilità comune ma differenziata si realizza principalmente attraverso due approcci: (i) l'allocazione dei diritti, ovvero conferendo agli Stati impegni diversi (es. impegni di riduzione meno gravosi, periodi di attuazione più estesi, eccezioni e riserve, meccanismi specifici per determinati Paesi); (ii) la redistribuzione delle risorse, attraverso il trasferimento di investimenti e tecnologie più ecologiche. Entrambi gli approcci trovano un riconoscimento nelle disposizioni del Protocollo di Kyōto. Tale differenziazione ricerca non solo un'equità sostanziale degli obiettivi di riduzione, ma è volta anche al conseguimento di una maggiore efficacia attuativa. Ciò nonostante, tale principio non possiede ancora un preciso carattere descrittivo ed un chiaro valore giuridico. Alcuni autori, infine, sostengono sia ancora difficile caratterizzarlo quale principio consuetudinario di diritto internazionale, peraltro come per il principio dello sviluppo sostenibile<sup>746</sup>.

Un ulteriore principio elaborato in sede UNFCCC è relativo al rapporto tra costi ed efficacia degli interventi di abbattimento delle emissioni nel contesto dei meccanismi flessibili di mercato. Tale principio si ispira evidentemente ad un approccio precauzionale, allo scopo di minimizzare i rischi per l'ambiente mitigando gli effetti dei cambiamenti climatici, ogniqualvolta sia presente un evento potenzialmente pericoloso, catastrofico e irreversibile, sebbene non sia ancora stato valutato scientificamente. Ciò comporta, evidentemente, una particolare attenzione rispetto alla necessità di prevenire simili effetti. L'art. 3(3) sottolinea poi come l'incertezza scientifica non rappresenti una motivazione per l'inazione degli Stati. Le misure preventive adottate devono rivelarsi efficaci in termini di costi, in modo da assicurare un beneficio a livello globale in un contesto di minor costo possibile<sup>747</sup>. Gli stessi meccanismi flessibili creati dal Protocollo di Kyōto, infatti, devono necessariamente rispettare il rapporto tra costi e efficacia delle misure

---

<sup>745</sup> Cfr. NEUMAYER E., "In Defence of Historical Responsibility for Greenhouse Gas Emissions", in *Ecological Economics*, 2000; DOLZAK N., "Mitigating Global Climate Change: Why are some Countries more Committed than Others?" in *Policy Studies Journal*, 2001.

<sup>746</sup> HONKONEN T., *op. cit.*, p. 258.

<sup>747</sup> GUPTA J., "Legal Steps Outside the Climate Convention: Litigation as a Tool to Address Climate Change", in *RECIEL*, 2007, p. 77.

adottate<sup>748</sup>.

### 5.3.2 Il Protocollo di Kyōto

Il Protocollo di Kyōto alla UNFCCC mira principalmente a contrastare i cambiamenti climatici. Adottato nel dicembre 1997 ed entrato in vigore nel febbraio 2005, esso conta oggi la partecipazione di 191 Stati<sup>749</sup>. Attraverso il Protocollo, gli Stati dell'Allegato I si sono impegnati a ridurre l'emissione di gas ad effetto serra del 5,2% rispetto ai livelli del 1990, valori calcolati nel secondo rapporto dell'IPCC in termini di CO<sub>2</sub><sup>750</sup>. Da tale obbligo sono escluse le emissioni prodotte dall'aviazione e dalla navigazione internazionale. Ogni Paese incluso nell'Allegato I è tenuto a presentare annualmente un elenco di tutte le fonti di emissione di gas-serra nonché della loro riduzione, attraverso le autorità nazionali competenti. Secondo quanto stabilito dal Protocollo, tali Stati devono aver raggiunto i propri impegni di riduzione entro il 2012, ovvero entro il primo periodo di adempimento<sup>751</sup>.

Il Protocollo di Kyōto ha istituito tre strumenti flessibili attraverso i quali gli Stati parte possono ricorrere allo scopo di mitigare i cambiamenti climatici in atto senza pregiudicare gli obiettivi di crescita economica: (i) i progetti di cooperazione (*JI, Joint Implementation*); (ii) il meccanismo di sviluppo pulito (*CDM, Clean Development Mechanism*); (iii) il mercato delle emissioni (*ET, Emissions Trading*)<sup>752</sup>. Accanto a tali strumenti flessibili il Protocollo prevede espressamente la possibilità di adempiere unilateralmente agli obblighi sottoscritti. Peraltro, l'Unione europea – attraverso le proprie misure legislative e regolamentari – ha stabilito obiettivi di riduzione molto più ambiziosi, esercitando un ruolo di *leadership* nella condotta dei negoziati internazionali, come vedremo più approfonditamente nel prossimo capitolo.

---

<sup>748</sup> VEZIRGIANNIDOU S.-E., "The Kyōto Agreement and the Pursuit of Relative Gains", in *Environmental Politics*, 2008.

<sup>749</sup> Per un approfondimento sul tema, cfr. JACOBY H.D., PRINN R. E SCHMALENSEE R., "Kyōto's unfinished business", in *Foreign Affairs*, 1998; YAMIN F., "The Kyōto Protocol: Origins, Assessment and Future Challenges", in *RECIEL*, 1998; OBERTHÜR S. E OTT H.E., *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century*, Berlin, 1999; WORIKA I.L., WÄLDE T., BROWN M. E VINOGRADOV S., "Contractual Architecture for the Kyōto Protocol: From Soft and Hard Laws to Concrete Commitments", in *RECIEL*, 1999; DEPLEDGE J., "Tracing the origins of the Kyōto Protocol: an article-by-article textual history", FCCC/TP/2000/2, FCCC, 2000; GRUBB M., VROLIJK C. E BRACK D., *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*, London, 2001; BOEHMER-CHRISTENSEN S. E KELLOW A., *International Environmental Policy: Interests and the Failure of the Kyoto Process*, Cheltenham, 2002; DOUMA W., MASSAI L. E MONTINI M. (eds.), *The Kyoto Protocol and Beyond*, The Hague, 2007.

<sup>750</sup> DEN ELZEN M. E HÖNHE N., "Reductions of Greenhouse Gas Emissions in Annex I and Non-Annex I Countries for Meeting Concentration Stabilization Targets", in *Climatic Change*, 2008.

<sup>751</sup> Sull'attuazione degli obblighi del Protocollo, cfr. BRUNNEÉ J., "A Fine Balance: Facilitation and Enforcement in the Design of a Compliance Regime for the Kyōto Protocol", in *Tulane Environmental Law Journal*, 2000; BAUMART K.A. (ed.), *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, Washington, 2002; WOERDMAN E., *Implementing the Kyoto Mechanisms: Political Barriers and Path Dependence*, Rotterdam, 2002; ERITJA M.C., PONS X.F. E SANCHO L.H., "Compliance Mechanisms in the Framework Convention on Climate Change and the Kyōto Protocol", in *Rev Gen* 51, 2004; NENTJES A. E KLAASSEN G., "On the Quality of Compliance Mechanisms in the Kyōto Protocol", in *Energy Policy*, 2004; FREESTONE D. E STRECK C. (eds.), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms*, Oxford, 2005; ULFSTEIN G. E WERKSMAN J., "The Kyōto Compliance System: Towards Hard Enforcement", in STOKKE O.S., HOVI J. E ULFSTEIN G. (eds.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, 2005.

<sup>752</sup> Cfr. MISSFELDT F., "Flexibility Mechanisms: Which Path to Take After Tokyo", *RECIEL*, 1998.

Il primo meccanismo di JI, stabilito all'art. 6, consente alle imprese (pubbliche o private)<sup>753</sup> dei Paesi con vincoli di emissione<sup>754</sup> di avviare progetti volti a ridurre le emissioni di gas-serra in altri Paesi soggetti a vincoli di emissione<sup>755</sup>. Tali progetti sono definiti “a somma zero”, poiché il totale delle emissioni interessate dal progetto corrispondono alla somma delle singole quote dei Paesi coinvolti. La ragione alla base di un simile meccanismo risiede nel rispetto degli obblighi imposti dal Protocollo attraverso la riduzione delle emissioni di gas-serra in un Paese dove tale operazione risulta economicamente più vantaggiosa. Infatti, tali progetti vengono realizzati nei Paesi in cui i costi di abbattimento sono nettamente inferiori a quelli nazionali, nonché possono entrare nel mercato delle quote di emissione. Le unità di riduzione delle emissioni (*CERs, Certified Emission Reduction Units*) sono trasferite dal Paese ospitante al Paese investitore.

Il secondo meccanismo di CDM, indicato nell'art. 12, permette ai Paesi industrializzati – nonché alle imprese private che operano in essi – di delocalizzare i propri obiettivi di riduzione di gas-serra attraverso determinati progetti in Paesi in via di sviluppo, generando dei crediti di emissione<sup>756</sup>. Tale meccanismo si fonda sul sistema di “*baseline and credit*”<sup>757</sup>, il quale calcola la riduzione delle emissioni sviluppate da simili progetti come differenza tra le emissioni della potenziale situazione in mancanza del progetto e quelle derivanti dall'attuazione del progetto. Gli obiettivi di un progetto CDM sono essenzialmente di due caratteri: da una parte il progetto deve mirare al sostegno dei Paesi in via di sviluppo nel raggiungimento di uno sviluppo economicamente ed ecologicamente sostenibile; dall'altra, invece, i Paesi investitori devono essere messi nella condizione di adempiere agli obblighi di riduzione attraverso il ricorso a progetti che ne limitano i costi di abbattimento.

Infine, il terzo meccanismo di ET, stabilito dall'art. 17, prevede la definizione di un tetto al livello di emissioni consentite, attraverso l'assegnazione di permessi di emissioni (“quote”) ai Paesi partecipanti nella misura di unità inquinanti per anno<sup>758</sup>. Tali quote possono essere oggetto di transazioni tra i

---

<sup>753</sup> Cfr. PATTERBERG P. E STRIPPLE J., “Beyond the Public and Private Divide: Remapping Transnational Climate Governance in the 21st Century”, in *IEA*, 2008.

<sup>754</sup> L'Allegato I comprende in tale espressione i Paesi industrializzati ed i Paesi ad economia in transizione.

<sup>755</sup> Sui progetti ad attuazione congiunta, cfr. SCHMITZ S. E MICHAELOWA A., “Kyōto Institutions: Baselines and Bargaining Under Joint Implementation”, in *Environmental Politics*, 2005.

<sup>756</sup> Per maggiori dettagli sul meccanismo di sviluppo pulito, cfr. HOLTSMARK B.J. E HAGEM C., “Emissions Trading under the Kyōto Protocol”, in *CICERO*, 1998; WERKSMAN J., “The Clean Development Mechanism: Unwrapping the ‘Kyōto Surprise’”, in *RECIEL*, 1998; DOBES L., “Kyōto: Tradable Greenhouse Emission Permits in the Transport Sector”, in *Transport Review*, 1999; PARSON E.A. E FISHER-VANDEN K., “Joint Implementation of Greenhouse Gas Abatement Under the Kyōto Protocol's ‘Clean Development Mechanism’: Its Scope and Limits”, in *Policy Sciences*, 1999; GREINER S. E MICHAELOWA A., “Defining Investment Additionality for CDM Projects – Practical Approaches”, in *Energy Policy*, 2003; WERKSMAN J., BAUMERT K.A. E DUBASH N., *op. cit.*

<sup>757</sup> La *baseline* di un progetto CDM può definirsi come la situazione che rappresenta l'entità delle emissioni di gas ad effetto serra ragionevolmente raggiunta senza l'attuazione del progetto.

<sup>758</sup> Per una visione più approfondita del meccanismo di *emissions trading*, cfr. SKEA J., “The Role of Emissions Trading in Implementing the UN Climate Convention”, in *International Journal of Environmental Pollution* (d'ora in avanti *IJJEP*), 1998; CARRARO C. (ed.), *Efficiency and Equity of Emissions Trading with Endogenous Environmental Technical Change*, London, 2000; KERR S. (ed.), *Global Emissions Trading: Key Issues for Industrialized Countries*, Cheltenham, 2000; WOERDMAN E., “Organizing Emissions Trading: the Barrier of Domestic Permit Allocation”, in *Energy Policy*, 2000; CONVERY F. E DUNNE L. (eds.), *Emissions Trading Policy Briefs*, Dublin, 2003; MEYER L.H. E ROSER D., “Distributive Justice and Climate Change: the Allocation of Emissions Rights”, in *Analyse and Kritik*, 2006; VOSS J.P., “Innovation Processes in Governance: the Development of ‘Emission Trading’ as a New Policy

partecipanti attraverso veri e propri scambi commerciali, realizzando un sistema “*cap-and-trade*”. Tale sistema rende possibile la riduzione delle emissioni di gas-serra abbattendo i costi complessivi, in quanto i soggetti inquinatori hanno la facoltà di scegliere l’approccio più vantaggioso intervenendo sui propri processi produttivi, acquistando sul mercato quote di altri Paesi, oppure avviando i progetti di trasferimento di tecnologia nei Paesi in via di sviluppo indicati dal Protocollo stesso.

Infatti, il ruolo elementare di un mercato delle emissioni fondato sullo schema “*cap-and-trade*” è di conseguire un obiettivo ambientale al minor costo economico. Ne risulta evidentemente che i soggetti inquinatori dei Paesi industrializzati preferiscano investire nei Paesi in via di sviluppo per guadagnare crediti di emissione, che consentano loro di abbattere più velocemente le emissioni rispetto agli *standard* nazionali. Di contro, le aziende dei Paesi in via di sviluppo guadagnerebbero così la possibilità di costruire tecnologia più avanzata e a minor impatto ambientale. Ne consegue, evidentemente, uno stimolo al trasferimento di tecnologia.

I meccanismi flessibili appena descritti sono di norma accompagnati da azioni complementari realizzate a livello nazionale, allo scopo di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Kyōto attraverso autonome iniziative. In realtà, invece, è possibile leggere tale disposizione in un’ottica ribaltata, nel senso che il mezzo principale di adempimento agli obblighi del Protocollo deve essere costituito dalle misure nazionali, mentre il ricorso ai meccanismi flessibili rappresenta solo una via complementare<sup>759</sup>.

Tornando ai negoziati, i maggiori punti di disaccordo tra i diversi gruppi coinvolti si concentrarono – in maniera non certo sorprendente – nella definizione degli obblighi di riduzione dei singoli partecipanti<sup>760</sup>. Da una parte, infatti, l’Unione europea propose una riduzione globale delle emissioni di gas-serra entro il 2050 del 50% rispetto ai livelli del 1990 ed, in particolare, una riduzione del 30% delle emissioni globali affidata ai Paesi industrializzati già entro il 2020. Dall’altra parte, invece, il gruppo *G77+China* propose di affidare ai Paesi industrializzati la responsabilità più consistente nella riduzione delle emissioni, riconoscendo così la necessità dei Paesi in via di sviluppo di vedersi garantite le stesse opportunità di sviluppo dell’Occidente. Tali posizioni rispecchiarono chiaramente le singole esperienze nazionali, come nel caso del sistema europeo di scambio delle quote di emissione (*ETS, Emissions Trading Scheme*), il quale ha dimostrato che gli investimenti e il trasferimento di tecnologia eco-compatibile può trovare stimoli in normative adeguate con costi più contenuti e più facilmente conformi agli obiettivi<sup>761</sup>. I Paesi in via di

---

Instrument”, in *Science and Public Policy*, 2007; BENWELL R., “Linking as Leverage: Emissions Trading and the Politics of Climate Change”, in *Cambridge Review of International Affairs* (d’ora in avanti *CRLA*), 2008.

<sup>759</sup> PLATJOUW F.M., “Reducing Greenhouse Gas Emissions at Home or Abroad? The Implications of Kyōto’s Supplementary Requirement for the Present and Future Climate Change Regime”, in *RECIEL*, 2009, p. 244.

<sup>760</sup> Sui negoziati relativi al Protocollo di Kyōto, cfr. YAMIN F., “Climate Change Negotiations: an Analysis of the Kyōto Protocol”, in *IJEP*, 1998; BANKS F.E., “The Kyōto Negotiations on Climate Change: an Economic Perspective”, in *Energy Sources*, 2000; DEPLEDGE J., “The organization of the Kyōto Protocol negotiations: lessons for global environmental decision-making”, Ph.D Thesis, London, 2001; BOEHMER-CHRISTENSEN S.A. E KELLOW A., *The Making of International Environmental Policy: Science, Norms and Interest in the Kyoto Process*, London, 2002.

<sup>761</sup> Il sistema di scambio di quote di emissione in vigore nell’Unione europea (*ETS, European Emissions Trading System*) verrà affrontato in modo più approfondito nel prossimo capitolo.



sviluppo, invece, sperimentarono il successo dei progetti CDM, i quali si prevede che contribuiranno ad abbattere oltre 1,8 miliardi di tonnellate di anidride carbonica entro il 2012, doppiando i requisiti di riduzione previsti per lo stesso termine, ovvero 0,825 miliardi di tonnellate<sup>762</sup>. Simili numeri dimostrano l'importanza tanto della partecipazione al regime internazionale di lotta ai cambiamenti climatici, quanto delle opportunità derivanti dagli investimenti in tecnologie pulite nei Paesi in via di sviluppo<sup>763</sup>.

Il limite principale del Protocollo è relativo alla scarsa efficacia del sistema sanzionatorio – istituito attraverso la decisione 27/CMP.1 – il quale intende rafforzare il rispetto degli impegni stabiliti, garantendo inoltre la trasparenza e la credibilità complessiva del regime climatico. Le Parti hanno dunque deciso di ricorrere ad una serie di sanzioni a carattere non economico, preferendo puntare sulla responsabilizzazione degli Stati in vista di eventuali ulteriori periodi di adempimento. Ad ogni modo, nel caso di mancato rispetto degli obblighi di riduzione delle emissioni sottoscritti, il Protocollo di Kyōto prevede l'applicazione di tre possibili sanzioni: (i) la maggiorazione, per quanto riguarda agli obblighi del secondo periodo, del 30% sulla quantità di emissioni mancanti al raggiungimento dell'obiettivo previsto per il primo periodo; (ii) l'obbligo di adottare un piano d'azione per il rispetto degli obiettivi sottoscritti; (iii) la possibilità di sospendere la partecipazione allo schema di *emission trading*. Ne risulta che, nonostante il Protocollo non stabilisca sanzioni economiche dirette, il sistema sanzionatorio si ridurrebbe ad un mero attacco alla credibilità internazionale del Paese inadempiente, nonché ad un aggravio degli obblighi di riduzione in un eventuale secondo periodo di adempimento. È evidente, dunque, che tali sanzioni sono decisamente inefficaci e facilmente eludibili attraverso, ad esempio, un ritiro preventivo dal Protocollo, come è già stato deciso dalla Federazione Russa e dal Canada.

### 5.3.3 I principali gruppi impegnati nel negoziato e il disimpegno statunitense

Per quanto riguarda i principali gruppi di Paesi che parteciparono ai negoziati sul Protocollo di Kyōto, cui presero parte 194 Stati, possiamo individuarne principalmente due<sup>764</sup>. In primo luogo abbiamo il *G77+China*, composto da circa 130 Paesi in via di sviluppo che operarono quasi sempre in blocco<sup>765</sup>. Tale gruppo informale fu istituito durante la Guerra Fredda, più precisamente alla Conferenza delle Nazioni

---

<sup>762</sup> Comunicato stampa UNFCCC del 12 febbraio 2007, “*Kyōto Protocol Clean Development Mechanism Passes 500<sup>th</sup> Registered Projects Milestone*”

<sup>763</sup> AGUILAR S., “Elements for a Robust Climate Regime Post-2012: Options for Mitigation”, in *RECIEL*, 2007, p. 357.

<sup>764</sup> ANDERSEN S. E AGRAWALA S., “Leaders, Pushers and Laggards in the Making of the Climate Regime”, in *GEC*, 2008.

<sup>765</sup> Sulle esperienze, necessità e proposte presentate dai Paesi in via di sviluppo nei negoziati climatici internazionali, cfr. GUPTA J., *The Climate Change Convention and Developing Countries – From Conflict to Consensus?*, London, 1997; GUPTA J., “Leadership in the Climate Regime: Inspiring the Commitment of Developing Countries in the Post- Kyōto Phase”, in *RECIEL*, 1998; BARTSCH U. E MÜLLER B., *Fossil Fuels in a Changing Climate: Impacts of the Kyoto Protocol and Developing Countries Participation*, Oxford, 2000; RAVINDRANATAH N.H. E SATHAYE J.A., *Climate Change and Developing Countries (Advances of Global Climate Research)*, The Hague, 2002; NAJAM A., HUG S. E SOKONA Y., “Climate Negotiations Beyond Kyōto: Developing Countries Concerns and Interests”, in *Climate Policy*, 2003; GUPTA J., “International Law and Climate Change: The Challenges Facing Developing Countries”, in *YIEL*, 2005; BAUMART K.A., “Participation of Developing Countries in the International Climate Change Regime: Lessons for the Future”, in *George Washington International Law Review*, 2006.

Unite sul Commercio e lo Sviluppo del 1964. All'interno del gruppo si possono individuare tre ulteriori sottogruppi: i 53 Paesi dell'Africa, i 33 Paesi dell'America Latina (GRULAC), i 42 piccoli Paesi insulari (AOSIS), nonché il gruppo informale comprendente 16 Paesi latino-americani (GRILA). Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una convergenza tra le posizioni dei maggiori Paesi emergenti – Brasile, Sudafrica, India e Cina – i quali hanno costituito un ulteriore gruppo fortemente impegnato nei negoziati internazionali, il cosiddetto gruppo *BASIC*.

Nel gruppo dei Paesi industrializzati, invece, si possono individuare due sottogruppi principali e in una certa misura antagonisti: da una parte l'*Unione europea*, con una posizione notevolmente più sensibile alle tematiche ambientali e dotata di una strategia di lungo periodo sui cambiamenti climatici, allo scopo di mantenere la propria *leadership* in materia. Dall'altra parte troviamo invece il cosiddetto *Umbrella Group*, composto da Stati Uniti, Giappone, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Federazione Russa, Ucraina e Norvegia. Tali Paesi, in ragione del rispettivo peso demografico ed economico, esercitarono un ruolo rilevante in seno ai negoziati. Gli Stati Uniti, in particolare durante l'Amministrazione Clinton, si fecero promotori di importanti iniziative, sebbene negli anni successivi decisero di non ratificare il Protocollo. Il disimpegno statunitense consentì all'*Umbrella Group* di trovare un accordo solamente alla COP-7 di Marrakesh.

Anche rispetto alla facoltà di ricorrere alle azioni complementari si è assistito ad una divisione tra i gruppi impegnati nei negoziati. Da una parte l'Unione europea e la Svizzera si sono espresse per la complementarità dei meccanismi flessibili rispetto alle misure nazionali per adempiere agli obblighi del Protocollo<sup>766</sup>. Diversamente, i Paesi dell'*Umbrella Group* hanno sottolineato come il Protocollo di Kyōto non prevedesse espressamente le iniziative interne quale mezzo principale per limitare le emissioni di gas-serra, in quanto i meccanismi flessibili si sarebbero rivelati più efficaci. Fu possibile giungere ad un'intesa sull'interpretazione delle disposizioni del Protocollo di Kyōto relativamente alle misure complementari solo nel 2000 alla COP-6 dell'Aja. Le Parti si accordarono sull'inopportunità di produrre un'ulteriore elaborazione della disposizione, su una limitazione dei progetti flessibili ad un massimo del 30% degli obblighi di riduzione dei singoli Stati, ovvero sulla priorità di ricorrere a misure nazionali<sup>767</sup>.

Tra le circostanze che in qualche modo hanno rappresentato un indebolimento del regime climatico internazionale – in quanto ha ritardato l'entrata in vigore e l'attuazione del Protocollo di Kyōto – figura il progressivo disimpegno degli Stati Uniti sul finire del XX secolo. Già nel luglio del 1997 il Senato degli Stati Uniti aveva approvato all'unanimità la risoluzione Byrd-Hagel, indicando che il Protocollo di Kyōto – allora ancora in fase di negoziato – non sarebbe stato ratificato. Ne conseguì che il Protocollo non fu mai sottoposto ad approvazione, escludendone così gli effetti per gli Stati Uniti. Nel 2001 l'Amministrazione Bush confermò tale scelta, motivata dal timore di pesanti ripercussioni sull'economia statunitense, nonché dalla mancata previsione di specifici impegni per i Paesi in via di sviluppo e dalle forti

---

<sup>766</sup> Peraltro, l'Unione europea presupponeva che almeno il 50% degli obiettivi fissati dal Protocollo dovessero essere conseguiti attraverso misure nazionali, ponendo così un limite al ricorso ai meccanismi flessibili.

<sup>767</sup> PLATJOUW F.M., *op. cit.*, p. 246.

pressioni delle *lobby* petrolifere<sup>768</sup>. Da allora, la questione della lotta ai cambiamenti climatici ha acquistato un maggior peso nella gestione delle relazioni transatlantiche, quale simbolo dell'unilateralismo statunitense<sup>769</sup>. In particolare, la scelta politica di ridurre le proprie emissioni da parte degli Stati Uniti, rappresentando in un certo senso una misura assimilabile ad un progetto di aiuti allo sviluppo, avrebbe distribuito la quasi totalità dei benefici a Stati terzi<sup>770</sup>. Secondo alcuni commentatori, gli Stati Uniti avrebbero tratto pochissimi vantaggi dall'attuazione del Protocollo di Kyōto anche in un contesto di attuazione globale, poiché i costi sarebbero stati comunque molto più alti dei costi di un mancato intervento sui cambiamenti climatici in atto. Gli Stati Uniti ritennero infatti che – anche in mancanza di uno schema di *emissions trading* – la riduzione delle emissioni nazionali fissata al 7% rispetto ai livelli del 1990 avrebbe rappresentato un rischio insostenibile per la propria economia, la quale avrebbe perso terreno in termini di competitività internazionale<sup>771</sup>.

Non è un mistero, infatti, che l'opposizione degli Stati Uniti al Protocollo di Kyōto fu strettamente connessa agli incalzanti ritmi di crescita di Cina, India e Federazione Russa, ovvero alla preoccupazione che a fronte dei costi che l'attuazione del Protocollo di Kyōto avrebbe comportato per l'economia statunitense, tali Paesi avrebbero tratto enormi profitti, in quanto non vincolati ad alcun obbligo di riduzione delle emissioni<sup>772</sup>. L'impegno degli Stati Uniti non avrebbe trovato infatti un corrispondente impegno da parte dei Paesi in via di sviluppo, in particolare dell'India e della Cina. La sostenuta crescita di tali Paesi negli ultimi decenni hanno reso insostenibili i relativi livelli di emissione di gas-serra nell'atmosfera. Si calcola che la Cina abbia già superato la quota di emissioni globali degli Stati Uniti (35%)<sup>773</sup>, e soprattutto che nel 2020 raggiungerà l'impressionante picco del 40%<sup>774</sup>.

Si potrebbe in realtà obiettare come la redistribuzione dei benefici derivanti dalla mitigazione dei cambiamenti climatici avrebbe potuto influenzare la partecipazione di Paesi riluttanti, come nel caso dell'Unione europea con la Federazione Russa. Tuttavia, tale approccio presenta una serie di difficoltà che

---

<sup>768</sup> Sulla scelta degli Stati Uniti di non ratificare il Protocollo di Kyōto, cfr. CARR D.A. E WILLIAM L.T., "The Kyōto Protocol and US Climate Change Policy: Implications for American Industry", in *RECIEL*, 1998; BODANSKY D., "US Climate Policy After Kyōto: Elements for Success", in *Carnegie Endowment for International Peace*, 2002; HOVI J., SKODVIN T. E ANDRESEN S., "The Persistence of the Kyōto Protocol: Why Other Annex I Countries Move on Without the United States", in *Global Environmental Politics*, 2003; BIERMANN F. E BROHM R., "Implementing the Kyōto Protocol without the United States: The Strategic Role of Energy Tax Adjustments at the Border", in *Climate Policy*, 2005.

<sup>769</sup> Sul punto, cfr. CHRISTIANSEN A.C. E WETTESTAD J., "The EU as a Frontrunner on Greenhouse Gas Emissions Trading: How Did It Happen and Will the EU Succeed?", in *Climate Policy*, 2003; BUSBY J. E OCHS A., "From Mars and Venus Down to Earth: Understanding the Transatlantic Climate Divide" e OBERTHÜR S. E OTT H., "Framing Climate Policy Beyond Kyōto: Looking Back to Move Forward", in DAVID M. (ed.), *Climate Change for the 21st Century*, Washington, 2003.

<sup>770</sup> PURDY J., "Climate Change and the Limits of the Possible", in *DELPF*, 2008, p. 293.

<sup>771</sup> BENWELL R., *op. cit.*, p. 551.

<sup>772</sup> VEZIRGIANNIDOU S.-E., "The Kyōto Agreement and the Pursuit of Relative Gains", in *Environmental Politics*, 2008, p. 41.

<sup>773</sup> Cfr. AUFFHAMMER M. E CARSON R.T., "Forecasting the Path for China's CO<sub>2</sub> Emissions Using Province-level Information", in *Journal of Environmental Economics and Management* (d'ora in avanti *JEEM*), 2008.

<sup>774</sup> Cfr. TYRELL G., "Chinese Pollution Control Laws: Moving Towards Sustainable Development?", in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2007.

lo rendono potenzialmente inefficace<sup>775</sup>. Inoltre, un'eventuale scelta unilaterale degli Stati Uniti di ridurre le proprie emissioni – senza un adeguato intervento in sede internazionale – potrebbe privarli di un importante strumento di politica estera in materia ambientale, quale mezzo per costringere Paesi in via di sviluppo quali Cina ed India ad impegnarsi nella riduzione delle proprie emissioni di gas-serra<sup>776</sup>.

La posizione statunitense si è sensibilmente modificata negli anni successivi. Nell'ottobre del 2007, infatti, gli Stati Uniti sottoscrissero l'accordo ICAP (*International Carbon Action Partnership*), il quale comprendeva una serie di governi ed autorità pubbliche intesa a promuovere un mercato di energie fossili ispirato ad un sistema “*cap-and-trade*”, allo scopo di promuoverne il miglioramento e una maggiore efficacia. Attualmente, infatti, molti Stati e reti di imprese statunitensi stanno sperimentando il sistema di *emissions trading*, come nel caso della *Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI)*<sup>777</sup>, un accordo tra gli Stati nord-orientali del Canada e degli Stati Uniti allo scopo di ridurre le proprie emissioni del 10% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, nonché della *Western Climate Initiative (WCI)* e del *Chicago Climate Exchange (CCX)*. Un programma più consistente è stato invece adottato dallo Stato della California per abbattere le proprie emissioni nel 2010 ai livelli del 2000, nel 2020 ai livelli del 1990 ed, infine, per raggiungere nel 2050 l'80% dei livelli del 1990.

A livello più strettamente politico e diplomatico, invece, la delegazione statunitense alla COP-13 di Bali ha deciso di rispettare l'agenda proposta e, soprattutto, si è assistito ad un avvicinamento delle posizioni in materia di cambiamenti climatici tra i candidati repubblicano e democratico alle elezioni presidenziali del 2008, rispettivamente John McCain e Barack Obama. Peraltro, l'impegno del Presidente Obama di abbattere le emissioni statunitensi di gas-serra del 80% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990, si è dimostrato estremamente ambizioso e, di conseguenza, difficilmente praticabile.

Tra gli elementi che più hanno contribuito a promuovere questa “svolta” statunitense figura l'incessante evoluzione scientifica in materia, nonché il continuo progresso delle valutazioni socio-economiche sui cambiamenti climatici in atto, nonché la pressione effettuata dalla comunità scientifica, dalla società civile e dalle ONG sui decisori politici e, soprattutto, il successo dei sistemi di *emissions trading* in vigore, tra cui quello europeo<sup>778</sup>. Si calcola infatti che nel 2010 l'ETS europeo sia arrivato a coprire oltre il 95% delle transazioni mondiali, con un valore di 137 miliardi di dollari su un totale di 144 miliardi<sup>779</sup>. In aggiunta all'evidente valore economico dello schema europeo, non si deve sottovalutarne il valore strategico come strumento di pressione della Commissione europea nei negoziati.

---

<sup>775</sup> Sul punto, cfr. GARDINER S.M., “Ethics and Global Climate Change”, in *Ethics*, 2004.

<sup>776</sup> Cfr., per esempio, il caso cinese: AUFFHAMMER M. E CARSON R.T., *op.cit.*

<sup>777</sup> L'accordo è stato firmato nel 2001 dai governatori degli Stati americani del Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Vermont, e dai *premier* degli Stati canadesi del Newfoundland, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island e Quebec.

<sup>778</sup> Cfr. GOUGH C. E SHACKLEY S., “The Respectable Politics of Climate Change: the Epistemic Communities and NGOs”, in *International Affairs*, 2001.

<sup>779</sup> Nell'ottobre 2007 Islanda, Liechtenstein e Norvegia hanno concluso un accordo con l'Unione europea per connettersi all'ETS europeo.

#### 5.2.4 L'evoluzione del regime attraverso le Conferenze delle Parti

Dall'entrata in vigore della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, le Parti contraenti si sono incontrate annualmente nelle Conferenze delle Parti (COP), allo scopo di valutare i progressi delle politiche climatiche e di negoziare successivi accordi, come nel caso del Protocollo di Kyōto. Sulla scorta delle nuove prove scientifiche relative ai pericoli derivanti dai cambiamenti climatici in atto, la Conferenza delle parti decise di avviare dei negoziati volti ad adottare un nuovo trattato più innovativo ed efficace. A seguito dell'entrata in vigore del Protocollo, a partire dal 2005 le Conferenze si sono riunite contestualmente agli Incontri delle Parti (*MOP, Meetings of Parties*).

Le prime cinque Conferenze delle Parti si occuparono principalmente di questioni tecniche e di verifica degli obiettivi specifici indicati dalla Convenzione quadro. La COP-1 riunitasi a Berlino nel 1995 si concentrò infatti prevalentemente sulla capacità dei singoli Stati a rispettare gli impegni sottoscritti nel contesto del *Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA)* e del *Subsidiary Body for Implementation (SBI)*, concordando l'opportunità di definire un accordo contenente disposizioni vincolanti in materia di limitazione e riduzione delle emissioni. La COP-2, tenutasi nel luglio 1996 a Ginevra, fu improntata invece dalla posizione statunitense che propose di accettare le conclusioni scientifiche della seconda valutazione presentata dall'IPCC. Inoltre, gli Stati Uniti si espressero a favore di un approccio flessibile anziché un approccio armonizzatore, nonché per obiettivi vincolanti di medio periodo.

L'importante COP-3 di Kyōto del dicembre 1997 si risolse nell'adozione del noto Protocollo e nella fissazione di precisi livelli di riduzione per i Paesi dell'Allegato I. Tali Paesi acconsentirono a ridurre le relative emissioni del 6-8% entro il 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990. La successiva COP-4 di Buenos Aires del novembre 1998, intesa a definire le numerose questioni irrisolte a Kyōto, non conobbe un notevole processo nei negoziati. Le Parti si limitarono a stabilire un piano d'azione biennale per l'attuazione del Protocollo. L'unico evento rilevante fu la dichiarazione volontaria di Argentina e Kazakhstan di ridurre le proprie emissioni di gas-serra, i primi Paesi non facenti parte dell'Allegato I ad esercitare tale scelta. Quanto alla COP-5 di Bonn del novembre-dicembre 1999, essa fu principalmente un incontro di carattere tecnico.

Un momento di particolare importanza nel processo dei negoziati climatici fu invece rappresentato dal fallimento della COP-6 dell'Aja del novembre 2000<sup>780</sup>, sebbene all'inizio le discussioni si fossero rapidamente trasformate in un serrato negoziato politico volto a risolvere la questione avanzata dagli Stati Uniti relativa ai crediti di emissioni legati al patrimonio forestale ed agricolo<sup>781</sup>. Inoltre, si cercò di trovare

---

<sup>780</sup> Sul fallimento della Conferenza dell'Aja, cfr. DESSAI S., "Why Did The Hague Conference Fail?", in *Environmental Politics*, 2001; GRUBB M. E YAMIN F., "Climatic Collapse at The Hague: What Happened, Why, and Where Do We Go from Here?", in *International Affairs*, 2001.

<sup>781</sup> FRY I., "Twist and Turns in the Jungle: Exploring the Evolution of Land Use, Land-Use Change and Forestry within the Kyōto Protocol", in *RECIEL*, 2002; FRY I., "More Twists, Turns and Stumbles in the Jungle: A Further Explorations of Land Use, Land-Use Change and Forestry Decisions within the Kyōto Protocol", in *RECIEL*, 2007.

una soluzione ai disaccordi rispetto alle conseguenze per i Paesi che non avessero rispettato i propri obblighi di riduzione delle emissioni. Infine, si proposero precise forme attraverso cui garantire l'assistenza finanziaria ai Paesi in via di sviluppo, in modo da favorire la riduzione delle loro emissioni di gas-serra. Nonostante tali sviluppi positivi, nelle ultime ore della Conferenza i negoziati collassarono a causa dell'intransigenza dei maggiori Paesi dell'Unione europea. La Presidenza propose quindi di sospendere la COP-6 e di riprendere i negoziati l'anno successivo.

Alla COP-6bis di Bonn del luglio 2001 fu possibile superare alcune delle difficoltà incontrate all'Aja<sup>782</sup>. L'accordo fu molto probabilmente facilitato dalla decisione degli Stati Uniti di limitare la propria partecipazione alla condizione di osservatore, in seguito al disimpegno inaugurato dalla nuova Amministrazione Bush. Ciò consentì alle Parti di arrivare ad un buon accordo sulle maggiori questioni politiche: (i) si istituirono i meccanismi flessibili di CDM e JI, senza imporre limiti quantitativi ai crediti guadagnati attraverso tali meccanismi; (ii) rispetto alle forniture di carbonio, si convenne che i crediti sarebbero maturati solo per cospicue attività di riassorbimento del carbonio nell'atmosfera, incluse le attività di gestione forestale (inserite nell'Appendice Z); (iii) le procedure di conformità e i meccanismi di attuazione furono questioni demandate alla successiva COP-7; (iv) per quanto riguarda il finanziamento, si istituirono tre fondi per specifiche misure climatiche, per i programmi nazionali di adattamento dei Paesi meno sviluppati, ed uno finanziato da progetti CDM e contributi volontari.

Il conseguente successo della COP-7 di Marrakesh dell'ottobre-novembre 2001 deriva dunque dal compromesso generale raggiunto a Bonn qualche mese prima. L'insieme delle decisioni stabilite alla COP-7 è conosciuto come Accordo di Marrakech<sup>783</sup>. Gli Stati Uniti parteciparono alla Conferenza ancora nelle vesti di osservatore, sebbene molti altri Paesi si espressero per un più profondo impegno statunitense, anche allo scopo di favorire il raggiungimento dei requisiti necessari all'entrata in vigore del Protocollo di Kyōto. Le decisioni più rilevanti riguardarono l'istituzione di precise regole per lo scambio internazionale di quote di emissione tra i partecipanti al Protocollo, nonché per i progetti CDM e JI. Inoltre si decise di creare un sistema di regole per la mancata attuazione degli obblighi del Protocollo, sebbene la scelta relativa all'obbligatorietà di tali decisioni fu demandata alla volontà delle stesse Parti.

La COP-8 di Nuova Delhi dell'ottobre-novembre 2002 adottò invece la Dichiarazione ministeriale di Delhi, la quale sottolineò la necessità che i Paesi industrializzati garantissero un pronto trasferimento di tecnologia ed investimenti, quale contributo alla riduzione dell'impatto dei cambiamenti climatici nei Paesi

---

<sup>782</sup> Per un'analisi più approfondita della Conferenza, cfr. JACOBY H.D. E REINER D.M., "Getting Climate Policy on Track After The Hague", in *International Affairs*, 2001; APPLETON A. *et al.*, "Summary and Analysis of the Bonn Climate Change Talks", in *Earth Negotiations Bulletin*, 2009.

<sup>783</sup> Per un esame del processo che ha portato all'adozione dell'Accordo di Marrakech, cfr. DESSAI S., *The climate regime from The Hague to Marrakech: Saving or sinks the Kyoto Protocol?*, Norwich, 2001; BOYD E. E SCHIPPER E.L., "The Marrakech accord – at the crossroad to ratification: Seventh Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on climate change", in *Journal of Environment and Development*, 2002; DOELLE M., "From Kyōto to Marrakech: A Long Walk through the Desert: Mirage of Oasis?", in *Dalhousie Law Journal*, 2002; MACE M.J., "Funding for Adaptation to Climate Change: UNFCCC and GEF Developments since COP-7", in *RECIEL*, 2005.

in via di sviluppo. Fu inoltre approvato un programma di lavoro relativo all'art. 6 della UNFCCC. Alla COP-9 di Milano del dicembre 2003, le Parti si accordarono sull'avvio del Fondo di adattamento istituito al COP-7, prevalentemente a favore dei Paesi in via di sviluppo, quale mezzo per favorire il trasferimento di tecnologia eco-compatibile.

Si decise inoltre di riesaminare il primo rapporto fornito da 110 Paesi non inclusi nell'Allegato I. Alla COP-10 di Buenos Aires del dicembre 2004, le Parti concentrarono l'attenzione sulla dimensione etica dei cambiamenti climatici, proponendo uno specifico Programma che discuteva dei progressi compiuti nell'ultimo decennio nell'adattamento e nella mitigazione dei cambiamenti climatici. Inoltre, fu adottato un Piano d'azione volto a promuovere un migliore adattamento dei Paesi in via di sviluppo. Tuttavia, la circostanza più importante fu l'avvio di una discussione sul regime climatico internazionale post-Kyōto, post-2012<sup>784</sup>.

La COP-11 di Montreal del novembre-dicembre 2005 fu la prima Conferenza accompagnata dal MOP-1 delle Parti del Protocollo di Kyōto, costituendo una delle maggiori Conferenze climatiche intergovernative<sup>785</sup>. Inoltre, in tale occasione fu varato un serio percorso di discussione (*Dialogue on Long-term Cooperative Action to Address Climate Change by Enhancing Implementation of the Convention*) incaricato di analizzare una serie di approcci strategici per una cooperazione internazionale di lungo termine, riconoscendo in tal modo l'esistenza di una pluralità di approcci distinti in materia di lotta ai cambiamenti climatici. La COP-12 (MOP-2) di Nairobi del novembre 2006 si risolse in un forte sostegno ai Paesi in via di sviluppo, soprattutto attraverso il ricorso a progetti CDM<sup>786</sup>. Le Parti adottarono infatti un piano di lavoro quinquennale a supporto dell'adattamento dei Paesi in via di sviluppo, nonché si accordarono su specifiche procedure e modalità di esercizio del Fondo di adattamento.

Il percorso di avvicinamento alla COP-13 di Bali ha conosciuto due avvenimenti di rilievo nel contesto del regime internazionale. In particolare si registrò la richiesta del Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon di convocare un incontro tra i Capi di Stato e di Governo all'ONU, allo scopo di discutere ai più alti livelli l'urgente questione dei cambiamenti climatici in atto. I diversi Paesi convennero nel definire questioni essenziali quali l'adattamento, la mitigazione, il trasferimento di tecnologia ed investimenti. Fu stabilita inoltre la necessità di avviare una strategia di mitigazione di lungo periodo, fondata su obiettivi legalmente vincolanti come il dimezzamento delle emissioni entro il 2050, la limitazione dell'innalzamento della temperatura di non più di 2° C nello stesso periodo, nonché la soluzione alle cospicue emissioni

---

<sup>784</sup> Sui timidi progressi riportati alla Conferenza di Buenos Aires, cfr. OTT H.E., STERK W. E WITTNEBEN B., "It Takes Two to Tango – Climate Policy at COP10 in Buenos Aires and Beyond", in *JEEPL*, 2005; AGUILAR S. *et al.*, "A Brief Analysis of COP10", in *Earth Negotiations Bulletin*, 2004; HALVORSEN A., "Climate Change Treaties – New Developments at the Buenos Aires Conference", in *COLOJIELP*, 2007; KULOVESI K., "How to Prevent Babies from Being Thrown Away with the Bathwater: the Future of the Climate Regime from Buenos Aires to the Future", in *The Future of Environmental Law: International and European Perspectives*, European University Institute, 2006; KULOVESI K. *et al.*, "UN 2006 Climate Change Conference: A Confidence-Building Step?", in *Climate Policy*, 2007.

<sup>785</sup> Sulla Conferenza di Montreal, cfr. AGUILAR S. *et al.*, "Summary of COP 11 and COP/MOP1", in *Earth Negotiations Bulletin*, 2005.

<sup>786</sup> Sulla Conferenza di Nairobi, cfr. CARTER S. *et al.*, "Summary of COP12 and COP/MOP2", in *Earth Negotiations Bulletin*, 2006.

derivanti dalla deforestazione<sup>787</sup>.

L'altro rilevante evento – forse più eccezionale e di maggiore impatto sui negoziati successivi – fu l'appello dell'Amministrazione Bush alla Conferenza di Washington verso i Paesi con maggiori emissioni di accordarsi su obiettivi di lungo termine, nonché su approcci nazionali di medio-breve termine, allo scopo di presentare tale accordo ai Paesi impegnati nel negoziato UNFCCC post-2012. Tale sorprendente svolta nella politica climatica statunitense, se portata efficacemente a termine, avrebbe fornito la necessaria flessibilità per inserire gli Stati Uniti nel mercato delle emissioni UNFCCC, rappresentando inoltre un forte condizionamento psicologico per gli altri Paesi a forti emissioni di gas-serra<sup>788</sup>. Peraltro, nello stesso periodo, il Congresso statunitense attraverso una mozione *bipartisan* adottò il sistema “*cap-and-trade*” istituito dal Protocollo di Kyōto.

### 5.3.5 Da Bali a Doha: il dibattito attuale sul regime post-2012

I negoziati internazionali hanno iniziato ad assumere concretezza in occasione della COP-13 di Bali del dicembre 2007, la quale ha dato avvio ad un ampio dibattito che è stato successivamente sviluppato ed approfondito nel corso delle COP di Copenhagen (2009), Cancún (2010), Durban (2011) e Doha (2012). L'insieme degli accordi adottati in occasione di tali Conferenze costituisce il nocciolo delle regole che nei prossimi anni andranno a definire il regime climatico internazionale post-Kyōto.

Infatti, la COP-13 (MOP-3) di Bali costituì un'importante evoluzione del negoziato climatico, poiché rappresentò la prima occasione ufficiale nella quale sono stati ripresi i negoziati per la creazione di un nuovo regime internazionale operante a partire dal 2012<sup>789</sup>, secondo una precisa *roadmap*<sup>790</sup>. Tale agenda aveva lo scopo di contribuire in maniera significativa alla completa attuazione della UNFCCC attraverso un'azione cooperativa di lungo periodo che comprendesse un obiettivo condiviso di riduzione delle emissioni globali, una più intensa azione internazionale e nazionale di mitigazione dei cambiamenti climatici, maggiori sforzi di adattamento, flussi più consistenti di trasferimento di tecnologia ai Paesi in via di sviluppo, maggiori risorse finanziarie ed investimenti a supporto delle misure di adattamento e

---

<sup>787</sup> Comunicato stampa ONU del 24 Settembre 2007, “*Secretary-General says Conclusion of High-Level Event Provides Major Political Commitment to Achieving Breakthrough on Bali Climate Talks?*”.

<sup>788</sup> AGUILAR S., “Elements for a Robust Climate Regime Post-2012: Options for Mitigation”, in *RECIEL*, 2007, p. 358.

<sup>789</sup> Sulla Conferenza di Bali, cfr. APPLETON A. *et al.*, “Summary of COP13 and COP/MOP3”, in *Earth Negotiations Bulletin*, 2007; HAAS P.M., “Climate Change Governance after Bali”, in *Global Environmental Politics*, 2008; WINKLER H. E. VORSTER S., “Building Bridges to 2020 and Beyond: The Road from Bali”, in *Climate Policy*, 2007; MÜLLER B., “On the Road Again: Impressions from the Thirteenth UN Climate Change Conference”, in *Oxford Environment and Energy Comment* (d'ora in Avanti *OEEC*), 2008; NARAIN S., “Bali: the Mother of All No-Deals”, in *Climate Justice*, 2008; SPENCE C. *et al.*, “Understanding Bali and the Climate Change Negotiations Process”, in *RECIEL*, 2008; SPENCE C., KULOVESI K., GUTIÉRREZ M. E MUÑOZ M., “Great Expectations: Understanding Bali and Climate Change Negotiations Process”, in *RECIEL*, 2008.

<sup>790</sup> Sull'agenda del negoziato internazionale sui cambiamenti climatici fissata alla Conferenza di Bali, cfr. MACE M.J., “The Bali Road Map: Can it Deliver an Equitable Post-2012 Climate Agreement for Small Island States?”, in *RECIEL*, 2008; OTT H.E., STERK W. E WATANABE R., “The Bali Roadmap: New Horizons for Global Climate Policy”, in *Climate Policy*, 2008.



mitigazione e di cooperazione tecnologica. La conduzione dei negoziati fu affidata ad un nuovo organo sussidiario *ad hoc*, ovvero l'AWG-LCA (*Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*)<sup>791</sup>. L'obiettivo dichiarato era di rafforzare l'azione cooperativa in funzione dell'obiettivo globale di riduzione delle emissioni dannose per il clima, ispirandosi al principio di responsabilità comune ma differenziata e tenendo conto delle diverse condizioni economiche e sociali degli Stati interessati. Tali necessità sono state incluse in un Piano d'azione, in cui si sottolineò l'esigenza che anche i Paesi in via di sviluppo sottoscrivessero precisi impegni di riduzione secondo azioni nazionali che garantissero comunque il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile.

Pur considerando le evidenti differenze tra Paesi in via di sviluppo e Paesi industrializzati, gli approcci diversi proposti dalla “*Bali Road Map*” per la prima volta non facevano riferimento agli Allegati I e II. Il decennio intercorso tra i negoziati sul Protocollo di Kyōto e quelli relativi al nuovo regime internazionale aveva infatti determinato un superamento delle vecchie categorie, facilitando – forse – in tal modo i negoziati in corso attraverso nuovi gruppi e nuovi impegni<sup>792</sup>. In particolare, emerse la necessità di una riorganizzazione in seno al gruppo dei Paesi in via di sviluppo (*G77+China*).

I delegati della COP-14 (MOP-4) di Poznan del dicembre 2008 discussero prevalentemente l'attuazione di una strategia che impedisse la deforestazione (*REDD, Reducing emissions from deforestation and forest degradation*) da inserire nel Protocollo di Kyōto, nonché di uno specifico fondo per la gestione degli effetti dei cambiamenti climatici nei Paesi più poveri.

La COP-15 (MOP-5) di Copenhagen del dicembre 2009 rappresentò, secondo molti commentatori, un grosso fallimento in termini di efficacia delle decisioni prese<sup>793</sup>. Ambiziosamente annunciata come Conferenza conclusiva del negoziato sul regime internazionale post-2012, secondo quanto stabilito dalla *roadmap* di Bali, i *leaders* mondiali decisero invece di rimandare le questioni più controverse, limitandosi ad un accordo politico vagamente vincolante. Tale accordo – formalmente non negoziato nel contesto dell'UNFCCC e inizialmente sottoscritto solo da 25 Paesi, inclusi Cina e Stati Uniti – rappresenta un

---

<sup>791</sup> Tale gruppo è impegnato a trovare un'intesa rispetto all'approccio cooperativo di lungo periodo, un rafforzamento delle azioni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, un aumento dello sviluppo e dei trasferimenti di tecnologia verso i Paesi in via di sviluppo, nonché la previsione di adeguati investimenti e risorse finanziarie.

<sup>792</sup> HONKONEN T., *op. cit.*, p. 264.

<sup>793</sup> Rispetto ai risultati contrastanti e contrastati riportati alla Conferenza di Copenhagen, cfr. DUBASH N., “Copenhagen: Climate of Mistrust”, in *Economic and Political Weekly*, 2009; GUÉRIN E. E WEMAERE M., “The Copenhagen Accord: What Happened? Is It a Good Deal? Who Wins and Who Loses? What Is Next?”, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI), 2009; HOFFMANN L., “Copenhagen and Beyond – How to Provide the New Climate Deal with a State-of-the-Art Non-Compliance Mechanism”, in *EEELR*, 2009; JINNAH S. *et al.*, “Tripping Points: Barriers and Bargaining Chips on the Road to Copenhagen”, in *Environmental Research Letters*, 2009; KULOVESI K. E GUTIÉRREZ M., “Climate Change Negotiations Update: Process and Prospects for a Copenhagen Agreed Outcome in December 2009”, in *RECIEL*, 2009; MASSAI L., “The Long Way to the Copenhagen Accord: Climate Change Negotiations in 2009”, in *RECIEL*, 2010; MASSAI L., “L'Accordo di Copenhagen, il negoziato 2009 ed il futuro del sistema UNFCCC”, in *RGA*, 2010; MONTINI M., “L'Accordo di Copenhagen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche”, in *Riv giur amb*, 2010; MORETTINI M., “Come rilanciare i negoziati internazionali sul clima? Riflessioni sulla politica climatica europea dopo Copenhagen”, in *RGA*, 2010; MÜLLER B., “Copenhagen 2009 – Failure or Final Wake-up Call for Our Leaders?”, in *OEEC*, 2010; OTTINGER R.L., “Introduction: Copenhagen Climate Change Conference – Success or Failure?”, in *Pace Environmental Law Review*, 2010.

impegno collettivo dei Paesi sviluppati per nuovi investimenti alle istituzioni internazionali per un totale di 30 miliardi di dollari nel periodo 2010-2012. La delegazione degli Stati Uniti riconobbe come l'accordo, benché un passo in avanti, non costituiva tuttavia uno sforzo sufficiente a prevenire la pericolosa evoluzione climatica in atto. Ad ogni modo, sebbene alcune proposte ambiziose presentate da alcuni Paesi con ingenti emissioni furono rifiutate<sup>794</sup>, l'Accordo di Copenhagen sottolineò comunque la necessità scientifica ed ambientale di mantenere l'innalzamento della temperatura entro i 2°C. Ciononostante, esso ha previsto alcuna *baseline* sulla quale calcolare il limite, nonché alcun preciso impegno rispetto alla riduzione delle emissioni necessaria a raggiungere tale obiettivo.

La forza negoziale dell'Unione europea ha conosciuto però una battuta d'arresto in occasione della COP-15 di Copenhagen, durante la quale l'Unione è stata largamente marginalizzata dall'iniziativa degli Stati Uniti con la Cina, l'India e altri Paesi in via di sviluppo. La difficoltà dell'Unione nell'influenzare i risultati della Conferenza ha portato alcuni commentatori a prefigurare una possibile evoluzione della diplomazia climatica in senso di cooperazione tra Stati Uniti e Cina<sup>795</sup>, ipotesi peraltro smentita negli anni successivi dalla condotta dei negoziati alle Conferenze di Cancún, Durban e Doha. Ad ogni modo, bisogna anche considerare che la sola circostanza di esercitare un ruolo di *leadership* nei negoziati climatici internazionali non comporta necessariamente che lo stesso attore sia anche un negoziatore efficace, elemento sul quale concorda parte della dottrina<sup>796</sup>.

Il fallimento di Copenhagen può essere in parte attribuito alla difficoltà dell'Unione europea a presentare una posizione comune in grado di contrastare l'iniziativa avanzata da Stati Uniti, Giappone, Federazione Russa, Cina e India. Ciò fu imputabile ai lunghi negoziati collaterali alla Conferenza tra gli stessi Stati membri, discussioni che hanno non hanno tenuto conto della necessità di garantire un'efficace *decision-making* nel corso dei negoziati climatici<sup>797</sup>. La difficoltà di dover rinegoziare a livello europeo durante le Conferenze UNFCCC è comunque complesso, in quanto un approccio flessibile può forse rivelarsi utile

---

<sup>794</sup> In particolare, l'Unione europea propose di tagliare le emissioni di gas-serra del 20% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, oppure di arrivare ad un taglio del 30% laddove si fosse arrivati ad un accordo più avanzato. Gli Stati Uniti proposero invece un taglio delle emissioni del 13% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, del 31% entro il 2030 e dell'80% entro il 2050. Il Giappone propose di tagliare le emissioni del 25% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, mentre il Brasile propose un taglio del 5%. Cina ed India proposero invece di tagliare l'intensità delle emissioni entro il 2020 rispetto ai livelli del 2005, rispettivamente, del 40-45% e del 20-25%.

<sup>795</sup> Sul punto, cfr. EGENHOFER C. E GEORGIEV A., "The Copenhagen accord – A first stab at deciphering the implications for the EU", *CEPS commentary*, 2009; RANKIN J., "Though lessons in a new world order", in *European Voice*, 2010.

<sup>796</sup> Sul punto, cfr. VOGLER J., *op. cit.*; ELGSTRÖM O. E STRÖMVIK M., *The EU as an international negotiator*, Oxford, 2003; VAN SCHAIK L. E EGENHOFER C., "Reform of the EU institutions: Implications for the EU's performance in climate negotiations", in *CEPS policy briefs*, 2003; VAN SCHAIK L. E EGENHOFER C., "Improving the climate: Will the new constitution strengthen the EU's performance in international climate negotiations?", in *CEPS policy briefs*, 2005; AFIONIS S., "The European union as a negotiator in international climate change regime", in *IEA*, 2010.

<sup>797</sup> Tali ritardi nella presentazione di una posizione comune europea sono stati definiti da parte della dottrina come "EU bunker", già conosciuto ai tempi della Conferenza di Kyōto del 1997 – quando l'Unione non fu in grado di ostacolare l'adozione delle disposizioni relative all'accordo della riduzione delle emissioni – e alla Conferenza dell'Aja del 2000 – quando l'Unione stava ancora elaborando i propri emendamenti mentre le modifiche proposte dagli altri gruppi stavano già circolando da tempo. Per un approfondimento, cfr. GRUBB M. E YAMIN F., *op. cit.*

con i Paesi e gruppi più deboli, come nel caso dei Paesi ACP o l'PAOSIS, verso i quali l'Unione può far valere il proprio peso economico e commerciale. Il problema principale è che in sede di negoziati climatici internazionali l'Unione si trova a fronteggiare Paesi molto forti – quali gli Stati Uniti e la Cina – responsabili delle maggiori emissioni di gas ad effetto serra. Ritardi e logoranti discussioni tra gli Stati membri, in questo caso, rischiano spesso di portare a risultati quantomeno controproducenti per l'azione coerente dell'Unione in materia di lotta ai cambiamenti climatici<sup>798</sup>.

Il fallimento della Conferenza di Copenhagen può infine ricondursi ad una serie di fattori quali le grandi aspettative derivanti dal negoziato climatico, dalla recessione globale in atto e dalle spinte conservative dettate dalla politica interna cinese e statunitense. Sebbene tale fallimento abbia compromesso la possibilità delle Nazioni Unite di rivestire un ruolo fondamentale nella gestione dei negoziati relativi al nuovo regime climatico internazionale, non c'è dubbio però che abbia comunque costituito un passo in avanti nell'agenda globale. Se non altro, infatti, ciò ha reso possibile l'avvio di nuove discussioni in materia e, elemento non secondario, ha rappresentato il ritorno degli Stati Uniti nel negoziato UNFCCC.

La COP-16 (MOP-6) ha avuto luogo a Cancún, nel novembre-dicembre 2010. Tale Conferenza – che tra le altre cose ha esteso il mandato dell'AWG e dell'AWG-LCA – permise ai governi partecipanti la conclusione di un accordo denominato Fondo climatico verde<sup>799</sup>, dotato di finanziamenti per 100 miliardi di dollari all'anno destinati ad aiutare i Paesi in via di sviluppo fino al 2020, nonché a proteggere le foreste tropicali e a sviluppare nuove tecnologie “verdi”. L'accordo ha inoltre ufficializzato quanto stabilito a Copenhagen rispetto ai fondi *fast start* per il periodo 2010-2012 ammontanti a 30 miliardi di dollari. Gli Stati finanziatori sono tenuti a comunicare annualmente all'UNFCCC le somme stanziare e i progetti finanziati.

L'accordo di Cancún ha riconosciuto poi che i cambiamenti climatici costituiscono un pericolo per il Pianeta e gli esseri umani, urgente e potenzialmente irreversibile. Tale carattere necessita una soluzione improntata ad un approccio cooperativo di lungo periodo fondati su obiettivi precisi. Come già sottolineato dall'IPCC, la COP-16 ha indicato come l'innalzamento della temperatura terrestre negli ultimi 150 anni derivi inequivocabilmente da attività antropogeniche, ed in particolare dall'alta concentrazione nell'atmosfera di gas ad effetto serra. L'obiettivo principale dell'Accordo di Cancún risulta dunque quello di mantenere l'aumento della temperatura media terrestre entro i 2°C rispetto alla situazione pre-industriale, demandando ad una successiva revisione tra il 2013-2015 l'opportunità di abbassare l'obiettivo a 1,5°C. In tale occasione è stato inoltre lanciato un processo che dovrebbe definire una data in cui le emissioni toccheranno l'intensità massima fino ad arrivare ad una sostanziosa riduzione entro il 2050. La COP ha comunque sottolineato che le misure attualmente in vigore non saranno sufficienti a contenere l'aumento della temperatura terrestre entro i 2°C. Per ottenere tale risultato, i negoziati hanno indicato

---

<sup>798</sup> BRETHERTON C. E VOGLER J., *op. cit.*, p. 34

<sup>799</sup> Tale Fondo sarà gestito da un comitato di 24 membri, incaricato di valutare l'elargizione di finanziamenti ai progetti ritenuti compatibili con gli obiettivi fissati. La COP-16 ha inoltre deciso di istituire un Comitato permanente che l'assista nell'esercizio delle proprie competenze relativamente alle questioni finanziarie.

l'esigenza dell'evoluzione verso una società a basso consumo di carbone<sup>800</sup>.

L'Accordo di Cancún ha inteso migliorare inoltre la trasparenza delle misure nazionali, attraverso un concreto meccanismo di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni e dei finanziamenti per il clima, il quale prevede relazioni biennali da parte degli Stati. Tali rapporti saranno sottoposti ad una verifica a livello internazionale (*IAR, International Assessment and Review* per i Paesi industrializzati e *ICA, International Consultation and Analysis* per i Paesi in via di sviluppo), allo scopo di assicurare la qualità delle informazioni fornite e di migliorare la cooperazione tra gli Stati parte.

In conclusione, l'accordo raggiunto alla COP-16 di Cancún ha rappresentato un significativo progresso nel rafforzamento delle strutture istituzionali create nel corso dei negoziati climatici, allo scopo di garantire il trasferimento di tecnologia ed investimenti nei Paesi in via di sviluppo. È il caso dello Schema di adattamento (*Cancún Adaptation Framework*) e del relativo Comitato di adattamento (*Adaptation Committee*), incaricati di sollecitare la creazione di centri e *network* regionali di adattamento, allo scopo di favorire la ricerca e il coordinamento, specialmente nei Paesi in via di sviluppo.

Per quanto riguarda poi la politica di mitigazione, Cancún ha previsto l'istituzione di un registro delle attività avviate dagli Stati parte, allo scopo di ottenere l'adeguato supporto finanziario e tecnologico a livello internazionale alle ISMA (*Internationally Supported Mitigation Actions*), soggette al meccanismo di monitoraggio, comunicazione e verifica. Quanto allo sviluppo e al trasferimento di tecnologie eco-compatibili, la Conferenza ha deciso di istituire un meccanismo tecnologico gestito dal Comitato tecnologico esecutivo (*TEC, Technology Executive Committee*) e dal Centro e rete per il coordinamento (*CTCN, Climate Technology Centre and Network*)<sup>801</sup>.

Infine, rispetto al serio fenomeno della deforestazione tropicale, l'Accordo di Cancún ha stabilito un quadro politico generale che favorisce un approccio fondato su incentivi ai Paesi in via di sviluppo, al fine di ridurre le emissioni derivanti dalla deforestazione e dalla degradazione delle risorse forestali, investendo nelle misure di conservazione e gestione sostenibile del patrimonio forestale, come previsto dal Programma REDD+.

I negoziati della COP-17 (MOP-7) si sono svolti a Durban nel novembre-dicembre 2011 sotto lo *slogan* "Saving Tomorrow, Today!", sono risultati nell'adozione di un pacchetto di misure contenenti quattro elementi principali: (i) *Durban Platform for Enhanced Action*, la quale indica una *roadmap* di negoziati per un nuovo strumento giuridico internazionale da concludere entro il 2015 e che entri in vigore entro il 2020,

---

<sup>800</sup> Sul tema, cfr. LAGGETT J., *The Carbon War: Global Warming and the End of the Oil Era*, London, 1999; HELM D., HEPBURN C., MASH R., "Credible Carbon Policy", in *Oxford Review of Economic Policy*, 2003; YAMIN F. (ed.), *Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emission Reduction Mechanisms*, London, 2005; BLYTH W. E. HAMILTON K., *Aligning Climate and Energy Policy – Creating Incentives to Invest in Low Carbon Technologies in the Context of Linked Markets for Fossil Fuel, Electricity and Carbon*, London, 2006; LOHMANN L., "Carbon Trading: a Critical Conversation on Climate Change Privatization and Power", in *Dag Hammarskjöld Foundation Development Dialogue*, 2006; HOUSE J.I. et al., "What Do Recent Advances in Quantifying Climate and Carbon Cycle Uncertainties Mean for Climate Policy?", in *Environmental Research Letters*, 2008.

<sup>801</sup> Il Comitato sarà composto da 20 membri esperti in materia, mentre il Centro dovrà facilitare la creazione di un *network* di esperti, organizzazioni ed iniziative a livello nazionale, regionale e settoriale.

quale successore al Protocollo di Kyōto; (ii) operazionalizzazione degli Accordi di Cancún, tra cui l'adozione di regole dettagliate per il monitoraggio, la comunicazione e la verifica, nonché l'entrata in funzione dell'*Adaptation Committee* e del *Climate Technology Center Network*; (iii) attuazione entro il 2012 del *Green Climate Fund* istituito a Cancún; (iv) progressi nei negoziati relativi al secondo periodo di adempimento del Protocollo di Kyōto, nonché una serie di nuove regole rispetto al LULUCF, nuovi strumenti di mercato, definizione dei gas ad effetto serra. Ad ogni modo, non è stato possibile raggiungere un'intesa rispetto ad un pacchetto di emendamenti ratificabili. Ciò significa che la decisione rispetto a precisi obiettivi di riduzione, alla lunghezza del secondo periodo e alla gestione degli ingenti diritti di emissione non utilizzati resta demandata al 2012.

La strategia climatica portata avanti dall'Unione europea durante i negoziati di Durban ha conseguito due obiettivi di primaria importanza. Da una parte si è data piena attuazione agli accordi di Cancún dell'anno precedente, dall'altro si è raggiunto un accordo rispetto ad una *roadmap* che regoli i negoziati per un regime climatico post-Kyōto applicabile a tutti gli Stati parte dell'UNFCCC. Ciò dovrebbe condurre alla fissazione di precisi obiettivi di riduzione vincolanti per tutti i Paesi, industrializzati o in via di sviluppo, con grandi o minime emissioni, dagli Stati Uniti ai Paesi emergenti del cosiddetto gruppo BASIC, vale a dire Brasile, Sudafrica, India e Cina, permettendo così di superare i limiti presenti nel Protocollo di Kyōto.

L'Unione europea può dunque ritenersi soddisfatta rispetto all'accordo di Durban, il quale risponde a quasi tutte le priorità che si era posta precedentemente ai negoziati. La diplomazia climatica europea può infatti fregiarsi di un nuovo successo, grazie alla rete di alleanze creata con i Paesi meno sviluppati ed insulari che hanno costituito un fronte alle proposte meno ambiziose presentate da Paesi chiave quali gli Stati Uniti, la Cina e l'India. La stessa Commissione europea ha sottolineato come i parametri della Conferenza di Durban si siano largamente ispirati alla visione dell'Unione per lo sviluppo di un razionale quadro giuridico multilaterale valido nel lungo periodo.

I Paesi industrializzati hanno manifestato il pieno sostegno ad un secondo periodo di adempimento, anche nel caso la Federazione Russa, il Giappone e il Canada dovessero confermare la propria contrarietà a tale proposito. L'Unione europea, l'Australia, la Nuova Zelanda, la Svizzera e la Norvegia hanno sottolineato poi come un regime che si applichi a Paesi responsabili del solo 16% delle emissioni globali sia del tutto insufficiente a rispettare l'obiettivo principale di mantenere l'aumento della temperatura media terrestre al di sotto di 2°C rispetto ai livelli pre-industriali. Risulta evidente come sia indispensabile adottare un regime che raccolga un'ampia maggioranza di Paesi responsabili delle maggiori emissioni globali di gas ad effetto serra.

L'approccio ai negoziati dell'Unione europea ha inteso dimostrare il proprio favore all'adozione di un secondo periodo di adempimento che mantenga le regole e i meccanismi istituiti dal Protocollo di Kyōto. Alcuni elementi, poi, dovrebbero essere migliorati al fine di favorirne la piena attuazione, come nel caso dell'assegnazione delle AAUs, del contributo del settore LULUCF alla riduzione delle emissioni globali e della previsione di nuovi meccanismi di mercato. Inoltre, tutte le Parti dovrebbero supportare una *roadmap*

per un nuovo regime climatico post-Kyōto, allo scopo di mantenere gli elementi migliori del sistema attuale e di consentire l'entrata in vigore del nuovo regime entro il 2020.

L'approccio europeo ha accolto il favore dei Paesi meno sviluppati e dell'AOSIS (*Alliance of Small Island States*) i quali, attraverso una dichiarazione congiunta con l'Unione europea, hanno indicato una relazione essenziale tra l'impegno per l'avvio di un secondo periodo di adempimento e l'adozione di una *roadmap* per un regime post-Kyōto. Tale approccio ha attirato l'attenzione anche di Brasile e Sudafrica – membri del gruppo BASIC – e di un certo numero di Paesi industrializzati quali la Corea del Sud e il Messico.

Di contro, gli Stati Uniti, la Cina e l'India hanno invece dimostrato una posizione molto scettica rispetto alle proposte dell'Unione europea, sebbene per ragioni differenti. In particolare, gli Stati Uniti hanno sottolineato come il nuovo regime climatico debba porre precisi obiettivi di riduzione anche per la Cina, benché meno stringenti rispetto ai Paesi industrializzati. Inoltre, gli Stati Uniti si sono limitati a perseguire l'obiettivo di attuare gli accordi di Cancún e di proseguire la riduzione delle emissioni nel lungo periodo attraverso semplici decisioni unilaterali e volontarie. La Cina ha invece dichiarato la propria disponibilità ad un accordo che preveda obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni, ma solo a partire dal 2020, mentre l'India ha dichiarato la propria contrarietà ad accettare obiettivi vincolanti. Ad ogni modo, tutti e tre i Paesi hanno condiviso l'obiettivo di operazionalizzare gli accordi di Cancún.

Peraltro, bisogna sottolineare che gli elementi chiave degli accordi di Cancún – ovvero come ridurre il divario tra gli obiettivi di riduzione attualmente in vigore e le necessità derivanti dal contenimento della temperatura terrestre entro i 2°C, da una parte, e la fissazione di un momento temporale di emissioni massime consentite, dall'altra – costituiscono allo stesso tempo il cuore dei negoziati relativi ad un secondo periodo di adempimento e ad un regime climatico post-Kyōto.

I negoziati climatici internazionali sono proseguiti nel corso del 2012 – prima a Bonn e poi a Bangkok – in preparazione della COP-18 (MOP-8) di Doha prevista a novembre e dicembre. I negoziati di Bonn a maggio si sono conclusi senza grandi progressi. Le diplomazie si sono concentrate soprattutto sull'operazionalizzazione degli accordi sottoscritti alla Conferenza di Durban. In particolare, le discussioni sono state paralizzate da un disaccordo tra i delegati rispetto all'ambiguo linguaggio scelto alla COP-17, soprattutto tra le posizioni dei Paesi industrializzati e dei Paesi in via di sviluppo. Ciononostante, al termine dei negoziati, i delegati si sono accordati sull'agenda dell'*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, la quale cercherà di definire il regime post-2020 e gli obiettivi più ambiziosi nel contesto del piano di lavoro post-2012.

Per quanto riguarda invece il secondo periodo di adempimento da avviare a partire da gennaio 2013, i Paesi dell'AWG-KP dovranno accordarsi sulla durata di tale periodo e, soprattutto, sul testo degli emendamenti al Protocollo di Kyōto da approvare alla Conferenza di Doha. In conclusione, i primi negoziati successivi alla COP-17 hanno dimostrato come le dinamiche tradizionali tra i gruppi negoziali UNFCCC si stiano modificando. In primo luogo, le differenze di sviluppo economico tra la Cina e gli altri Paesi del gruppo G-77 stanno rendendo sempre più difficile la definizione di una posizione comune. In

secondo luogo, la dicotomia tra Paesi dell'Allegato I e Paesi non dell'Allegato I sembra essere del tutto inadeguata a rappresentare la realtà dei rapporti tra i vari Paesi e gruppi impegnati nei negoziati.

Le parti hanno continuato a lavorare a Bangkok in agosto e settembre, arrivando ad alcuni sviluppi positivi prodotti in testi da finalizzare in sede di Conferenza, in particolare rispetto alla definizione di un nuovo *working plan* per i nuovi meccanismi di mercato, alla portata della revisione scientifica prevista per il 2013, nonché al finanziamento del programma REDD+. Inoltre, l'AWG-KP ha elaborato un documento non ufficiale quale punto di partenza per i negoziati di Doha nella definizione degli obblighi di riduzione – e relativi aspetti giuridici – per gli Stati che hanno indicato la volontà di vincolarsi ad un secondo periodo di adempimento del Protocollo di Kyōto. Resta tuttavia ancora da definire la durata di tale periodo, in particolare sul termine del 2017 o del 2020, nonché il futuro dei meccanismi flessibili. Permane molta incertezza anche rispetto alla durata dell'AWG-LCA: i Paesi industrializzati ne chiedono la chiusura contestualmente alla Conferenza di Doha, mentre i Paesi in via di sviluppo puntano ad un'estensione del suo mandato. Infine, rispetto all'AWG-ADP creato a Durban, i negoziati si sono concentrati sull'identificazione delle azioni necessarie all'adozione di un nuovo accordo climatico entro il 2015, comprensivo di tutte le misure attualmente insufficienti a ridurre le emissioni di gas serra.

Il punto di partenza dei negoziati di Doha, è dunque rappresentato dall'accordo di Durban, in particolare per quanto riguarda i lavori dell'AWG-KP rispetto alla definizione delle regole del secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyōto, il cui avvio era previsto per il 1° gennaio 2013. Inoltre, ci si attendeva che la COP-18 concludesse i lavori dell'AWG-LCA, iniziati nel 2007 a Bali. Infine, la Conferenza avrebbe dovuto occuparsi dell'operazionalizzazione della *Durban Platform* per quanto concerne la definizione dell'agenda dei negoziati relativi ad un nuovo protocollo o ad un altro strumento giuridico applicabile a tutte le Parti dell'UNFCCC a partire dal 2015. Al termine di due intense settimane di negoziati, la Stati parte sono giunti ad un compromesso su una serie di 39 decisioni volte a far avanzare il processo, che prende il nome di *Doha Climate Gateway*.





## CAPITOLO VI

# L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI

*SOMMARIO:* 6.1 Lo sviluppo di una strategia climatica europea – 6.2 La riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra – 6.2.1 Il sistema europeo di scambio di quote di emissione: la Direttiva ETS – 6.2.2 La rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e il *Benchmarking* – 6.2.3 La *Linking Directive* e la *Effort-sharing Decision* – 6.2.4 La normativa in materia di raccolta e stoccaggio del carbonio: la Direttiva CCS – 6.3 Le attività di monitoraggio, comunicazione e verifica – 6.4 La strategia energetica dell'Unione europea – 6.4.1 La promozione dell'utilizzo di energie rinnovabili – 6.4.2 La promozione dell'efficienza energetica – 6.4.3 Lo sviluppo delle bio-energie – 6.5 La politica dei trasporti – 6.6 La gestione del suolo: il settore agricolo e forestale – 6.7 La strategia di adattamento e i finanziamenti per il clima

Come abbiamo già osservato, la lotta ai cambiamenti climatici rappresenta una priorità per l'azione dell'Unione europea, tanto a livello interno quanto a livello internazionale. Infatti, come dimostrato dai principali studi scientifici a disposizione, l'attività dell'uomo ha provocato un'accelerazione dei cambiamenti climatici e dei relativi effetti. Allo scopo di invertire questa tendenza, l'Unione europea è oggi fortemente impegnata nella riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dagli Stati membri, quale stimolo per indurre anche gli altri Paesi a fare altrettanto. Gli sforzi compiuti per la riduzione dei gas-serra rientra comunque in una più ampia strategia dell'Unione per affrontare l'impatto dei cambiamenti climatici.

Inoltre, l'Unione ha sviluppato negli scorsi anni una strategia complessiva di mitigazione ed adattamento all'impatto dei cambiamenti climatici, attraverso un forte investimento sulle tecnologie “verdi” non solo per ridurre le emissioni, ma anche per rilanciare l'economia e creare nuovi posti di lavoro. Tale strategia complessiva definisce una serie di obiettivi da realizzare entro il 2020, meglio noti come obiettivi 20-20-20, miranti (i) a ridurre le emissioni di gas-serra di almeno il 20% rispetto ai livelli del 1990, (ii) ad aumentare fino al 20% la quota di energie rinnovabili nel consumo energetico europeo complessivo e (iii) a ridurre il consumo di energia primaria del 20% attraverso misure ad efficienza energetica. Rispetto a quanto già sottoscritto a livello internazionale, poi, l'Unione europea ha proposto di ridurre le proprie emissioni di gas-serra del 30%, laddove gli altri Paesi industrializzati concordino misure adeguate o analoghe<sup>802</sup>.

Nella recente Comunicazione "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di

---

<sup>802</sup> Cfr. SCHJOLSET S., “Will it be late or never for the 30% EU target?”, in *Carbon Market Europe*, 2010.

carbonio nel 2050"<sup>803</sup>, la Commissione ha indicato poi ulteriori soluzioni per ridurre le emissioni di gas serra addirittura dell'80-95% entro il 2050. La speranza è che simili proposte possano costituire un nuovo stimolo affinché altri Paesi manifestino una maggiore volontà di impegnarsi più efficacemente nella lotta contro i cambiamenti climatici. Il contributo fornito dall'Unione europea nella definizione di un quadro normativo internazionale in materia si è infatti dimostrato essenziale. Possiamo infatti affermare che la posizione assunta dall'Unione in seno ai negoziati climatici internazionali costituisca uno degli ambiti dell'azione esterna nei quali essa stia esercitando un essenziale ruolo di *leadership*.

Le politiche dell'Unione europea per il clima si sono dunque sviluppate gradualmente nel corso degli ultimi due decenni. Il primo fondamentale strumento normativo adottato è stato il sistema per lo scambio di quote di emissione (*ETS, Emissions Trading System*), il quale sta contribuendo nel modo più efficiente ed economico alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dalle principali industrie europee. Tale sistema prevede infatti che le imprese ad alta intensità energetica debbano restituire annualmente un determinato numero di quote di emissione per ogni tonnellata di CO<sub>2</sub> prodotta. La *ratio* di un simile schema è che tali quote sono assegnate gratuitamente, ma nel caso l'industria necessiti di un numero maggiore – ovvero se nell'anno in questione essa abbia emesso più anidride carbonica di quanto consentito – è obbligata ad acquistarle sul mercato del carbonio oppure compensare le emissioni in eccesso attraverso progetti per la riduzione delle emissioni nei Paesi di sviluppo. Dalla sua entrata in vigore nel 2005, l'ETS europeo è stato progressivamente esteso ad un maggior numero di settori industriali. Dal 1° gennaio 2012, poi, anche il settore dell'aviazione è entrato a farvi parte. Si prevede che in futuro si assisterà ad una diminuzione delle quote assegnate gratuitamente e ad un aumento delle quote messe all'asta nel mercato del carbonio.

I rischi per le generazioni future sono enormi e necessitano una risposta immediata. A tale scopo, l'Unione europea ha elaborato una serie di obiettivi volti a regolare un consumo energetico più efficiente e meno inquinante, un sistema dei trasporti più sostenibile e pulito, la responsabilizzazione ambientale delle imprese senza comprometterne la competitività economica, una gestione dell'agricoltura e del territorio a servizio dell'ambiente e non viceversa, lo sviluppo di maggiori finanziamenti per la ricerca e l'innovazione.

Sebbene i cambiamenti climatici possono ancora essere rallentati, tutti gli studi scientifici prodotti finora affermano che non è tuttavia possibile arrestarli completamente. Il genere umano – maggiore responsabile delle attuali condizioni del Pianeta – deve dunque cercare di adattarsi allo scopo di limitare o evitare i danni, attraverso misure che incidano sulle abitudini e sullo stile di vita, sull'edilizia, sui sistemi di difesa dalle catastrofi naturali o sullo sviluppo di un'agricoltura e di un allevamento che siano in grado di resistere alle condizioni climatiche più estreme.

Lo scopo del presente capitolo sarà dunque di analizzare lo sviluppo delle strategie di difesa dai cambiamenti climatici avviate dall'Unione europea, analizzando i vari ambiti di intervento cui essa ha rivolto una maggiore attenzione: la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, le politiche energetiche

---

<sup>803</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050", COM(2011) 112 def.

e dei trasporti, il settore agricolo e forestale, le attività di monitoraggio e adattamento, i necessari finanziamenti per le azioni climatiche. Una particolare attenzione sarà riservata alla comprensione di come l'Unione europea sfrutti la propria legislazione per influenzare i negoziati internazionali in materia, e di come la stessa legislazione europea sia influenzata dagli sviluppi del regime climatico internazionale. Appare infatti evidente l'esistenza di una stretta interazione tra gli strumenti giuridici in esame: da una parte le scelte legislative europee a livello interno, dall'altra la dipendenza del diritto europeo dai vari accordi multilaterali e bilaterali sottoscritti dall'Unione<sup>804</sup>.

---

<sup>804</sup> KULOVESI K., MORGERA E. E MUÑOZ M., "Environmental Integration and Multi-faceted International Dimensions of EU Law: Unpacking the EU's 2009 Climate and Energy Package", in *CMLR*, 2011, p. 831.

## 6.1 Lo sviluppo di una politica climatica europea

La recente adozione del *Climate and Energy Package* ha contribuito a fornire un quadro più coerente e complessivo alla legislazione europea in materia di lotta ai cambiamenti climatici, la quale stava soffrendo un'eccessiva frammentazione. Attraverso l'adozione di tale Pacchetto di misure legislative – senza dimenticare le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona<sup>805</sup> – l'Unione ha dato piena attuazione al principio di integrazione ambientale, in particolare rispettando allo stesso tempo la fondamentale interconnessione tra politiche climatiche e politiche energetiche.

Da una prospettiva prettamente legata all'evoluzione della legislazione europea, similmente a quanto stava accadendo in ambito internazionale, la questione dei cambiamenti climatici prodotti dalle conseguenze del surriscaldamento globale e dall'effetto serra è stata riconosciuta per la prima volta dalle istituzioni europee nella seconda metà degli anni Ottanta<sup>806</sup>. Il primo riferimento al fenomeno dell'innalzamento della temperatura terrestre in un documento ufficiale dell'Unione europea si è avuto infatti in occasione del lancio del Quarto programma d'azione ambientale nel 1987. Esso ha avuto il merito di attirare l'attenzione dei decisori politici europei rispetto alla seria portata di tali rischi, indicando come fossero ormai scientificamente provate le serie conseguenze derivanti dall'utilizzo di combustibili fossili per l'innalzamento del livello di anidride carbonica nell'atmosfera e per il relativo effetto serra, con un serio impatto anche sulle condizioni climatiche e agricole globali. In attesa di ulteriori dati scientifici, il Programma sottolineava la necessità di un'azione tempestiva che includesse strategie energetiche alternative.

Il rapporto con il quadro internazionale che stava iniziando a determinarsi negli anni successivi ha rappresentato da subito un elemento essenziale della politica climatica europea<sup>807</sup>. Il forte interesse delle istituzioni europee a giocare un ruolo di primo piano in materia si è tuttavia dovuto scontrare con la realtà dei fatti, e il rifiuto del pacchetto di misure proposto dalla Commissione nel 1991 allo scopo di rispettare

---

<sup>805</sup> Sulle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona alle politiche ambientali e climatiche dell'Unione europea, cfr. LEE M., "The Environmental Implications of the Lisbon Treaty", in *ELR*, 2008.

<sup>806</sup> Sullo sviluppo di una posizione europea in materia di gas ad effetto serra e cambiamenti climatici, cfr. SJÖSTEDT G., "The EU Negotiates Climate Change: External Performance and Internal Structural Change", in *Cooperation and Conflict*, 1998; CHRISTIANSEN A.C. E WETTESTAD J., *op. cit.*; KRUEGER J. E PIZER W.A., "Greenhouse Gas Trading in Europe: the New Grand Policy Experiment", in *Environment*, 2004; DELBEKE J. (ed.), *EU Environmental Law. The EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, Leuven, 2006; RUNGE-METZNER A., SLINGENBERG Y., VAINIO M. E VIS P. ZAPFEL P. (eds.), *EU Energy Law, volume IV – EU Environmental Law, the EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, Bruxelles, 2006; COSTA O., "Is Climate Change Changing the EU? The Second Image Reversed in Climate Politics", in *CRLA*, 2008; FAURE M. E PEETERS M. (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading – Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, 2008; CONVERY F.J., "Reflections – the emerging literature on emissions trading in Europe", in *Review of Environmental Economics and Policy* (d'ora in avanti *REEP*), 2009.

<sup>807</sup> Sul punto basti osservare che in quel periodo la Commissione europea – attraverso il commissario all'ambiente Carlo Ripa di Meana – aveva già intravisto le molteplici opportunità che sarebbero potute derivare per l'Unione da una forte leadership a livello di negoziati climatici internazionali per il rafforzamento dell'unione politica nel Continente e della relativa credibilità internazionale.

ambiziosi *target* di stabilizzazione delle emissioni costrinse l'Unione a presentarsi alla Conferenza di Rio del 1992 priva di alcuna politica o misura interna quale fondamento di un'autonoma posizione a livello negoziale<sup>808</sup>.

Tuttavia, a seguito dell'adozione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dell'Agenda 21 alla Conferenza di Rio del 1992, l'Unione tentò di riprendere l'iniziativa in materia, avviando programmi che contribuissero alla stabilizzazione delle emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera entro il 2000 rispetto ai livelli del 1990, nonché a costituire un sistema di monitoraggio dell'evoluzione delle suddette emissioni<sup>809</sup>. Tali importanti progressi non incontrarono tuttavia un supporto uniforme da parte di tutti gli Stati membri, rendendo così lo sviluppo di una politica climatica europea fortemente influenzato dalla visione della Germania, del Regno Unito e dei Paesi Bassi. È dunque in tale contesto che nel 1993 fu adottata la Decisione sulla promozione delle energie rinnovabili (ALTENER)<sup>810</sup> e fu possibile inserire la lotta ai cambiamenti climatici tra le questioni affrontate nel Quinto programma d'azione ambientale. A livello internazionale, tale timido sviluppo fu però accompagnato da una posizione piuttosto defilata dell'Unione rispetto alla preparazione della COP-1 del marzo 1995 in programma a Berlino, destinata ad avviare i negoziati che portarono al Protocollo di Kyōto<sup>811</sup>.

Parallelamente, il Quinto programma d'azione adottato nel 1993 ha riconosciuto l'urgenza di misure di mitigazione ed adattamento, nonché la necessità di ottenere maggiori informazioni rispetto al possibile impatto dei cambiamenti climatici sui diversi settori economici dell'Unione. Il Programma propose l'adozione di alcune misure ispirate al risparmio e all'efficienza energetica, da attuare sotto forma di cambiamenti nel comportamento della Società europea, nel sistema dei trasporti e in non meglio specificate misure economiche e fiscali.

Una maggiore integrazione tra le diverse posizioni degli Stati membri si realizzò parallelamente al processo di negoziati che portarono all'adozione del Protocollo di Kyōto. In tale contesto, infatti, gli Stati membri furono costretti a coordinare le rispettive posizioni negoziali, contribuendo a definire una strategia europea unitaria in materia. Ciò avvenne nonostante la Commissione europea non riuscisse ad ottenere un mandato di coordinamento della posizione dell'Unione<sup>812</sup>. Il contributo dato dalla Presidenza di turno dell'Unione europea alla definizione di una posizione negoziale unitaria è stato – ed è tuttora –

---

<sup>808</sup> In particolare, la Commissione europea propose una direttiva del Consiglio intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica (Programma SAVE), COM(92)182 def.

<sup>809</sup> Decisione 93/389/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1993, su un meccanismo di controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas ad effetto serra nella Comunità, in GUCE (1993) L 167/31.

<sup>810</sup> Decisione 646/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2000, che adotta un programma pluriennale per promuovere le fonti energetiche rinnovabili nella Comunità (ALTENER) (1998-2002), in GUCE (2000) L 79/1.

<sup>811</sup> Tale posizione è resa ancora più singolare se consideriamo che la Germania, che avrebbe ospitato la COP a Berlino, ricopriva nello stesso periodo anche la Presidenza di turno dell'Unione europea. Cfr. SKJÆRSETH J.B., "The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle?", in *JCMS*, 1994; GRUBB M., "European Climate Change Policy in a Global Context", in BERGESEN H.O. (ed.), *Green Globe Yearbook of International Cooperation on Environment and Development*, Oxford, 1995.

<sup>812</sup> STRECK C. E FREESTONE D., "The EU and Climate Change", in MACRORY R. (ed.), *op. cit.*, p. 94.

consistente<sup>813</sup>. Ciononostante, è innegabile l'importante ruolo rivestito dalla Commissione nello sviluppo e nell'adozione di nuovi strumenti normativi e misure politiche.

A seguito dell'adozione del Protocollo di Kyōto nel 1998, l'Unione europea ha negoziato un accordo interno relativo alla distribuzione dell'obiettivo collettivo assegnatole, il quale prevedeva una riduzione delle emissioni dell'8% entro il 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990. Inizialmente contenuto nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 1998, l'accordo noto come *Burden-sharing Agreement (BSA)* è stato successivamente trasposto nella Decisione 2002/358/CE<sup>814</sup>, accompagnata dall'apertura di una discussione volta ad istituire uno schema europeo di scambio di quote di emissione.

Alla richiesta del Consiglio di promuovere ulteriori progressi a livello europeo attraverso una serie di azioni prioritarie e misure politiche, la Commissione europea ha risposto con il lancio nel giugno 2000 del Primo ECCP<sup>815</sup>, avente come obiettivo principale la definizione e lo sviluppo di tutti gli elementi necessari alla strategia di attuazione del Protocollo di Kyōto da parte dell'Unione. Tale processo ha costituito un *forum* di discussione inter-dipartimentale attraverso il quale i diversi *stakeholders* – rappresentanti delle diverse DG della Commissione, esperti nazionali, gruppi industriali e ONG ambientali – hanno partecipato ai lavori preparatori all'adozione di nuovi strumenti legislativi volti a ridurre le emissioni di gas-serra. Il Primo ECCP (2000-2004) esaminava, dunque, un'ampia gamma di politiche e strumenti potenzialmente atti a fornire un contributo importante nella riduzione delle emissioni di gas-serra. Tale analisi fu affidata ad undici *working group* tematici, coordinati da uno *Steering Committee*<sup>816</sup>. Ciascun *working group* ha quindi identificato opzioni potenziali per la riduzione delle emissioni fondate sul criterio di efficienza tra costi e benefici, tenendo in considerazione anche l'impatto sulle altre politiche materiali dell'Unione, soprattutto in termini di benefici per la sicurezza energetica e la qualità dell'aria. Tra le iniziative principali e dal carattere più innovativo elaborate dal Primo ECCP figura l'istituzione dell'ETS europeo.

Scendendo nel dettaglio, la Commissione ha adottato il Primo ECCP allo scopo di identificare le misure e le politiche più efficaci dal punto di vista economico ed ambientale, da avviare a livello europeo al fine di ridurre drasticamente le emissioni di gas-serra. L'obiettivo prioritario era di consentire all'Unione europea di raggiungere il *target* di riduzione fissati dal Protocollo, che per i 15 Stati membri prima dell'allargamento del 2004 era dell'8% entro il 2012 rispetto ai livelli del 1990.

---

<sup>813</sup> Sulla competenza esterna dell'Unione in materia ambientale, cfr. MACRORY R. E HESSON M., "The European Community and Climate Change – The Role of Law and Legal Competence", in O'RIORDAN T. E JÄGER J. (ed.), *op. cit.*; LOIBL G., "The Role of the European Union in the Formation of International Environmental Law", in *YEEL*, 2002.

<sup>814</sup> Decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del Protocollo di Kyōto allegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni, in GUCE (2002) L 130/1.

<sup>815</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle politiche e misure dell'Unione europea per ridurre le emissioni di gas a effetto serra: verso un Programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP)", COM(2000) 88 def.

<sup>816</sup> Tra gli undici *working group* tematici, figuravano: (i) sistema di scambio di quote di emissione; (ii) attuazione congiunta e meccanismo di sviluppo pulito; (iii) approvvigionamento energetico; (iv) domanda energetica; (v) efficienza energetica sugli apparecchi usati e sui processi industriali; (vi) trasporti; (vii) industria; (viii) ricerca; (ix) agricoltura; (x) pozzi nei terreni agricoli; (xi) pozzi nelle foreste.

Nel luglio dell'anno successivo, la Commissione europea aveva già pubblicato il primo *Progress Report*, a cui aveva fatto seguito una Comunicazione contenente proposte di misure specifiche allo scopo di incidere sui cambiamenti climatici in atto<sup>817</sup>. Tali misure furono raggruppate in un pacchetto di dodici proposte, tra cui spiccava l'adozione di un sistema di scambio delle quote di emissione, una direttiva sulla cogenerazione di energia ed uno schema normativo per i gas fluorurati. Tali misure avrebbero trovato applicazione coerentemente alle azioni già intraprese dall'Unione europea nel contesto del Sesto programma d'azione ambientale e della Strategia europea sullo sviluppo sostenibile<sup>818</sup>.

Il Sesto programma d'azione si mosse finalmente da una prospettiva diversa, riconoscendo che le attività umane rappresentano la causa primaria del livello di emissioni di gas-serra ormai fuori controllo, responsabili dell'innalzamento della temperatura terrestre e della distruzione dell'equilibrio climatico globale. La lotta ai cambiamenti climatici è stata inserita, dunque, tra le quattro aree di priorità in materia ambientale<sup>819</sup>. Il Programma sottolinea quindi un'efficace azione di mitigazione dei cambiamenti climatici quale obiettivo – e sfida – a lungo termine, allo scopo di stabilizzare la concentrazione dell'anidride carbonica nell'atmosfera ad un livello inferiore ai 550 ppm. La Commissione europea indicò che tale obiettivo fosse realizzabile senza compromettere la crescita economica del continente, grazie all'attuazione di una serie di misure dal forte valore politico: (i) la ratifica del Protocollo di Kyōto; (ii) la realizzazione di significativi progressi nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti attraverso il Protocollo; (iii) una condizione di *leadership* credibile dell'Unione europea nella conduzione dei negoziati internazionali volti all'adozione di obiettivi di riduzione delle emissioni più ambiziosi, nel contesto del secondo periodo di adempimento.

Il Secondo ECCP (2005-2010), lanciato nell'ottobre 2005 a termine di un ampio processo di consultazione con i principali *stakeholders* europei, ha approfondito ulteriormente l'opportunità di ricorrere ad opzioni efficienti per la riduzione delle emissioni di gas-serra, coerentemente alla Strategia di Lisbona per la crescita economica e occupazionale<sup>820</sup>. In tale contesto, gli undici *working group* originali furono modificati ed aggiornati<sup>821</sup>. Il principale obiettivo del Secondo ECCP era di facilitare e supportare la piena attuazione delle priorità identificate nel Primo ECCP. Accanto a questo, il Secondo ECCP prevedeva lo studio di una serie di misure aggiuntive, come nel caso dei meccanismi flessibili, dell'agricoltura e delle risorse forestali. Inoltre, sono state sviluppate alcune misure identificate dal Primo ECCP che necessitavano ulteriori analisi in termini di potenziale di riduzione delle emissioni e di efficacia, come nel caso dello schema EMAS di controllo e

---

<sup>817</sup> Comunicazione della Commissione sull'attuazione della prima fase del Programma europeo per il cambiamento climatico, COM(2001) 580 def.

<sup>818</sup> Comunicazione della Commissione, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg), COM(2001) 264 def.

<sup>819</sup> Le altre tre sono la tutela della diversità biologica; l'ambiente e la salute e la qualità della vita; le risorse naturali e i rifiuti.

<sup>820</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il programma comunitario di Lisbona, COM(2005) 330 def.

<sup>821</sup> Nel Secondo ECCP furono individuati sei *working group* tematici: (i) revisione dell'ECCP I (trasporti, approvvigionamento energetico, domanda energetica, gas diversi dall'anidride carbonica, agricoltura); (ii) aviazione; (iii) anidride carbonica prodotta dagli autoveicoli; (iv) cattura e stoccaggio geologico dell'anidride carbonica; (v) adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici; (vi) riduzione delle emissioni di gas-serra prodotte dalle navi.

gestione dell'energia<sup>822</sup> e della *Motor Challenge Initiative*<sup>823</sup>. Infine, rispetto alle energie rinnovabili, il Secondo ECCP ha posto l'attenzione sulla promozione delle rinnovabili negli impianti di riscaldamento (RES-H)<sup>824</sup>, analizzando il contributo fornito dalla legislazione esistente – come nel caso della Direttiva 2010/31/UE sulle prestazioni energetiche nell'edilizia<sup>825</sup> – e la necessità di stabilire nuove misure specifiche.

L'insieme delle misure contenute nel Programma hanno contribuito in maniera cospicua alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, come indicato dal secondo *Progress Report* dell'aprile 2003, il quale ha sottolineato come il potenziale di riduzione di simili misure fosse di 578-696 Mt CO<sub>2</sub> rispetto ai 336 Mt CO<sub>2</sub> previsti per il primo periodo di obblighi. Esso dimostrò tuttavia che l'Unione europea non sarebbe stata in grado di rispettare gli obiettivi sottoscritti col Protocollo di Kyōto con le sole misure già adottate, ma sarebbe stata in grado di raggiungere obiettivi molto più ambiziosi nel caso fossero state adottate nuove politiche e misure.

Nel 2005 la Commissione ha quindi presentato la prima strategia complessiva relativa ai cambiamenti climatici<sup>826</sup>, fondata su un'analisi delle politiche già esistenti in materia, la previsione di nuove misure coordinate con altre politiche settoriali dell'Unione: è il caso del rafforzamento dell'impegno dedicato alla ricerca in nuove tecnologie eco-compatibili e alla cooperazione internazionale, nonché della sensibilizzazione dell'opinione pubblica alla questione dei cambiamenti climatici e, in particolare, alle politiche di mitigazione ed adattamento<sup>827</sup>. Attraverso tale Comunicazione, la Commissione è tornata a sottolineare come l'origine dell'innalzamento della temperatura terrestre e dei cambiamenti climatici sia rintracciabile nell'alta intensità delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dall'attività umana. La proposta strategia di lotta ai cambiamenti climatici in atto, dunque, si trova ad affrontare una sfida su più livelli, che coinvolge: (i) il rischio stesso derivante dai cambiamenti climatici e dalle relative politiche; (ii) il regime climatico internazionale; (iii) la qualità dell'innovazione tecnologica, soprattutto in campo energetico; e (iv) le politiche di adattamento dei

---

<sup>822</sup> Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il Regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE, in GUCE (2009) L 342/1.

<sup>823</sup> Il *Motor Challenge Initiative* è un programma volontario lanciato dalla Commissione europea nel 2003, attraverso il quale si contribuisce a migliorare l'efficienza energetica dei sistemi meccanici delle imprese interessate. Le imprese *partner* possono ricevere contributi nella definizione di un piano d'azione volto a ridurre le spese operative connesse all'energia, mantenendo o migliorando la qualità del servizio. Inoltre, esse riceveranno il riconoscimento pubblico del loro contributo alla realizzazione degli obiettivi di efficienza energetica promossi dall'Unione europea.

<sup>824</sup> Il programma RES-H è stato avviato allo scopo di aiutare gli Stati membri partecipanti nell'analisi di tutti gli aspetti legati al settore del riscaldamento e condizionamento, come regolati dalla Direttiva RES. Gli Stati membri sono assistiti dal programma RES-H nella definizione di *target* specifici e del modo più efficace per rispettarli.

<sup>825</sup> Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia, in GUUE (2010) L 153/13.

<sup>826</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici, COM(2005) 35 def.

<sup>827</sup> Sul punto, cfr. JORDAN A., HUTTEMA D., VAN ASSELT H., REYNER T. E BERKHOUT F., *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, 2010; KESKITALO E.C.H. (ed.), *Developing adaptation policy and practice in Europe: multi-level governance and climate change*, Berlin, 2010; SIKKYLA J., CARINA E., KESKITALO H. E WESTERHOFF L., "Understanding the framings of climate change adaptation across multiple scale of governance in Europe", in *Environmental Policy*, 2011.



Paesi e delle popolazioni agli effetti incontrovertibili dei cambiamenti climatici.

Allo scopo di superare tali sfide, la Commissione ha indicato la necessità di estendere le misure previste a tutti i Paesi responsabili delle emissioni – fermo restando il principio di responsabilità comune ma differenziata elaborato in sede UNFCCC – e a tutti i settori produttivi. Inoltre, ha proposto di ricorrere al rafforzamento degli strumenti basati sul mercato, come nel caso del sistema ETS europeo. Infine, l'adozione di misure di adattamento ai cambiamenti climatici – a carattere preventivo e correttivo – che tengano conto delle differenze regionali e dei settori maggiormente interessati, con una particolare attenzione alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo.

Tali elementi devono naturalmente essere tradotti in azioni concrete, attraverso precise garanzie di immediata attuazione degli impegni di riduzione delle emissioni di gas-serra sottoscritti a livello internazionale, come nel caso del Protocollo di Kyōto. Inoltre, si impone il rafforzamento della cooperazione internazionale e – in particolare con i Paesi in via di sviluppo<sup>828</sup> – l'avvio di una strategia complessiva che coinvolga altre politiche settoriali dell'Unione in stretta connessione con i cambiamenti climatici, come nel caso del settore energetico e dei trasporti. L'attuazione di simili misure comporta necessariamente una serie di costi – difficili da quantificare – bilanciati però dagli indubbi benefici derivanti dalla prevenzione dei danni causati dai cambiamenti climatici<sup>829</sup>. Tali benefici sono comunque difficilmente quantificabili, a causa dei diversi effetti connessi alle regioni e ai settori economici considerati.

A seguito di ulteriori dati e prove scientifiche<sup>830</sup>, nonché della Strategia europea di lotta ai cambiamenti

---

<sup>828</sup> Cfr. GUPTA J. E VAN DER GRIJP N. (eds.), *Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation: Theory, Practice and Implications for the European Union*, Cambridge, 2010.

<sup>829</sup> Cfr. per esempio l'aumento del livello del mare, la riduzione delle riserve d'acqua potabile, il peggioramento delle condizioni di salute, il pericolo per gli ecosistemi, l'inasprimento dei fenomeni climatici estremi.

<sup>830</sup> Citiamo a titolo esemplificativo il rapporto Stern del 2006 e lo studio PESETA del 2009. Il *rapporto Stern*, commissionato dall'ex-Cancelliere dello Scacchiere Gordon Brown, pone come la questione relativa alla necessità di rispondere attraverso un coordinamento globale al fenomeno oramai ampiamente dimostrato scientificamente e quotidianamente. Secondo il rapporto, i cambiamenti climatici hanno un impatto rilevante sugli elementi necessari per la vita della popolazione mondiale, con un costo economico annuale che oscilla dal 5 al 20% in termini di PIL, a fronte del solo 1% del costo della riduzione delle emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera. Ne consegue – evidentemente – che il prezzo di non agire è maggiore di quello dell'azione. Il processo d'adattamento ai cambiamenti climatici è il punto fondamentale del rapporto, il quale considera i prossimi tre decenni determinanti per la stabilizzazione della concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera. Gli elementi chiave per un efficiente regime climatico internazionale sarebbero: (1) favorire i sistemi di scambio delle quote di emissione a livello internazionale, anche per i Paesi in via di sviluppo; (2) cooperazione nello sviluppo di nuove tecnologie a basse emissioni di CO<sub>2</sub>; (3) necessità di azioni per ridurre la deforestazione.

Presentato dal JRC, il *progetto PESETA (Projection of economic impacts of climate change in sectors of the European Union based on bottom-up analysis)* ha analizzato l'impatto economico annuale del cambiamento climatico su quattro settori sensibili, ovvero i sistemi costieri, le inondazioni fluviali, l'agricoltura e il turismo. In tale valutazione, però, non sono state considerate le politiche di adattamento. Lo studio PESETA ha considerato l'impatto dei cambiamenti climatici nelle varie regioni europee. I risultati mostrano come l'Europa centro-meridionale riporterebbe la maggior parte dei danni, mentre l'Europa settentrionale trarrebbe alcuni vantaggi in termini economici. Oltre all'incremento della temperatura, il rapporto prevede che il livello del mare si innalzerà tra i 48 e gli 88 cm. Non solo l'economia europea si contrarrebbe dunque in misura sensibile ogni anno, ma il riscaldamento globale comporterebbe delle ripercussioni negative anche sul livello di crescita economica dei singoli cittadini. I dati prodotti dal rapporto PESETA hanno consentito alla Commissione europea di produrre il Libro bianco "Adapting to climate change: towards a European framework for action". Per maggiori informazioni, si veda: <http://peseta.jrc.ec.europa.eu>.

climatici del 2005, la Commissione è stata sollecitata ad adottare nel 2007 un'ulteriore Comunicazione<sup>831</sup> che proponeva una serie di provvedimenti più concreti – a breve e medio termine – volti a contenere gli effetti dei cambiamenti climatici, riducendone la pericolosità e l'irreversibilità, tanto per i Paesi in via di sviluppo quanto per i Paesi industrializzati. Avendo già dimostrato l'opportunità di ridurre in misura cospicua le emissioni di gas-serra senza compromettere la crescita economica dell'Unione, la Commissione si è spinta quindi a proporre obiettivi di riduzione più ambiziosi – 30% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990 per i Paesi sviluppati – comunque da concordare a livello internazionale. A prescindere dall'eventuale successo dei negoziati relativi al regime climatico post-2012, l'Unione europea si è impegnata da subito a rispettare obiettivi che prevedono una riduzione di almeno il 20% entro il 2020. Tali obiettivi dovranno essere realizzati attraverso un miglioramento dell'efficienza energetica, un incremento della quota di energie rinnovabili e lo sviluppo di un'efficace e sostenibile politica di stoccaggio del carbonio. Elemento cardine della strategia è rappresentato da un sistema ETS europeo rafforzato ed esteso ad altri settori – in primo luogo il trasporto aereo a partire dal 1° gennaio 2012 – dall'armonizzazione di regole e procedure, nonché dal necessario collegamento del sistema europeo con altri schemi compatibili adottati nel resto del mondo.

È a livello internazionale, dunque, che la Commissione intende concentrare gli sforzi dell'Unione europea, in quanto il successo dei negoziati internazionali in corso appare essenziale all'adozione di impegni concreti. In particolare, come abbiamo già osservato, la proposta della Commissione intende spingere i Paesi industrializzati a concordare obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra del 30%, in ragione della loro maggiore capacità finanziaria e tecnologica. Diversamente, i Paesi in via di sviluppo – fatta salva l'opportunità di ridurre da subito le proprie emissioni – dovrebbero comunque avviare un abbattimento graduale a partire dal 2020, in considerazione del fattore non secondario che a quella data la somma totale delle relative emissioni dovrebbe raggiungere circa il 50% a livello globale. Laddove i Paesi meno avanzati non dovrebbero essere soggetti a nessun vincolo particolare, gli altri dovrebbero mirare a raggiungere gli obiettivi fissati attraverso: (i) il ricorso ai progetti di CDM introdotti dal Protocollo di Kyōto; (ii) un migliore accesso e gestione dei flussi di finanziamento; (iii) la creazione di autonomi sistemi *'cap-and-trade'* nazionali. Ad ogni modo, la Commissione europea ha inteso impegnare l'Unione a compiere ogni sforzo necessario a rafforzare il regime internazionale post-2012 attraverso precisi strumenti relativi alla cooperazione tecnologica, all'arresto dei fenomeni di deforestazione, al ripristino delle aree forestali, alle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici e alla conclusione di un accordo internazionale in materia di efficienza energetica.

Il Consiglio europeo del marzo 2007 ha indicato così la necessità di adottare un approccio integrato tra la politica energetica e la politica climatica, allo scopo di trasformare l'economia europea secondo criteri fondati sullo sviluppo sostenibile e compatibile con la tutela dell'ambiente e del clima<sup>832</sup>. Il Consiglio europeo ha dichiarato dunque il proprio impegno ad assicurare – entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990 – l'obiettivo di

---

<sup>831</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Limitare il surriscaldamento dovuto ai cambiamenti climatici a + 2 gradi Celsius – La via da percorrere fino al 2020 e oltre, COM(2007) 2 def.

<sup>832</sup> Cfr. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles dell'8-9 marzo 2007.

riduzione complessiva delle emissioni europee del 20% (e del 60-80% entro il 2050), di incremento della quota di utilizzo delle energie alternative dall'8,5% al 20%, il miglioramento dell'efficienza energetica del 20% e l'incremento della quota minima di biocarburanti rispetto al consumo totale di benzina e gasolio per autotrazione di almeno il 10%, obiettivi successivamente conosciuti come *target* "Due volte 20 per il 2020"<sup>833</sup>. Allo stesso tempo, il Consiglio ha subordinato la decisione di fissare obiettivi di riduzione del 30% al raggiungimento di un accordo internazionale contenente precisi impegni vincolanti in tal senso.

Tali obiettivi sono stati tradotti in misure legislative nel gennaio 2008 attraverso la proposta della Commissione per il *Climate and Energy Package*<sup>834</sup>. I dettagli di tale pacchetto furono oggetto di un intenso dibattito nei mesi successivi che portò nell'aprile 2009 all'adozione da parte del Consiglio delle seguenti misure: (i) *Direttiva 2009/28/CE (Renewables Directive)* sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili<sup>835</sup>; (ii) *Direttiva 2009/29/CE (EU ETS Directive)* che perfeziona ed estende il sistema ETS adottato nel 2003<sup>836</sup>; (iii) *Direttiva 2009/30/CE (Fuel Specification Directive)* sulle specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio, nonché sull'introduzione di un meccanismo di controllo e riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra<sup>837</sup>; (iv) *Direttiva 2009/31/CE (Carbon Storage Directive)* sullo stoccaggio geologico di anidride carbonica<sup>838</sup>; (v) *Regolamento (CE) n. 443/2009 (Passenger Car Regulation)* sulla definizione dei livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove quale parte dell'approccio integrato europeo a riduzione delle emissioni di anidride carbonica dei veicoli leggeri<sup>839</sup>; (vi) *Decisione 406/2009/CE (Effort-sharing Decision)* sugli sforzi degli Stati membri a riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra al fine di adempiere gli impegni europei di riduzione sottoscritti entro il 2020<sup>840</sup>. Inoltre, sono state adottate altre misure che non rientrano

---

<sup>833</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Due volte 20 per il 2020 - L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa, COM(2008) 30 def. Cfr. anche BÖHRINGER C., RUTHERFORD T., TOL R., "The EU 20/20/20 targets: an overview of the EMF assessment", in *Energy Economics*, 2009.

<sup>834</sup> CAPROS P., MANTZOS L., PAROUSOS L., TASIOS N., KLAASSEN G. E VAN IERLAND T., "Analysis of the EU policy package on climate change and renewables", in *Energy Policy*, 2011.

<sup>835</sup> Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in GUCE (2009) L 140/16.

<sup>836</sup> Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, in GUCE (2009) L 140/63.

<sup>837</sup> Direttiva 2009/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CE, in GUCE (2009) L 140/88.

<sup>838</sup> Direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del Regolamento (CE) n. 1013/2006, in GUCE (2009) L 140/114.

<sup>839</sup> Regolamento (CE) n. 443/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> dei veicoli leggeri, in GUCE (2009) L 140/1.

<sup>840</sup> Decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, in GUCE (2009) L 140/136.

propriamente nel Pacchetto ma che contribuiscono comunque alla sua attuazione: (vii) Emendamento alle linee guida sugli aiuti di Stato per misure ambientali (2008); (viii) *Direttiva 2009/125/CE* sull'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia<sup>841</sup>; (ix) *Regolamento (CE) n. 1222/2009* sull'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri fondamentali; (x) *Direttiva 2010/30/UE* sull'indicazione del consumo di energia e prodotti connessi mediante l'etichettatura e informazioni utili relative ai prodotti<sup>842</sup>; (xi) *Direttiva 2010/31/UE* sulla performance energetica degli edifici<sup>843</sup>.

Il *Climate and Energy Package* europeo del 2009 rappresenta infatti un pacchetto legislativo generale il cui obiettivo principale mira a fornire adeguati strumenti attraverso i quali trovare una soluzione alle problematiche climatiche ed energetiche a livello europeo e globale, nonché ad inserire le considerazioni di natura climatica all'interno delle altre politiche dell'Unione. Il Pacchetto non rappresenta comunque il primo tentativo delle istituzioni europee di regolamentare la materia ma, piuttosto, ne costituisce il momento di maggiore sviluppo, anche in considerazione del fatto che le diverse misure sono state adottate in un arco di tempo inferiore ad un anno. Il *Climate and Energy Package* ha lo scopo di trasformare l'economia europea in un modello per lo sviluppo sostenibile del XXI secolo, in particolare in un'economia a bassa intensità di emissioni di carbonio e ad alta efficienza energetica. Tale sforzo richiede necessariamente maggiore impegno di tutti gli attori coinvolti a livello politico, economico e sociale. La relazione con tematiche quali la sicurezza energetica<sup>844</sup>, la competitività economica sul lungo periodo, il commercio e la cooperazione allo sviluppo costituisce un tema che l'Unione si troverà a discutere e gestire ancora nei decenni a venire.

In un certo senso, il Pacchetto rappresenta un tentativo dell'Unione europea di realizzare a livello interno quanto stava proponendo a livello internazionale per la COP-15 di Copenaghen, poi fallita. Allo stesso tempo, la rapidità con la quale sono state adottate le diverse misure del Pacchetto è derivata in misura sensibile dalla sensazione collettiva che Copenaghen avrebbe costituito un evento di forte impulso alla creazione di un nuovo regime climatico internazionale. Nonostante l'evoluzione dell'azione climatica a livello interno, il fallimento del vertice di Copenaghen ha parzialmente intaccato il ruolo di *leadership* rivestito dall'Unione, in quanto incapace di influenzare la posizione di importanti Paesi come Cina e Stati Uniti, i quali detengono le quote di emissioni globali più consistenti. A riguardo, alcuni commentatori hanno sostenuto che una sorta di *leadership* leggera – fatta di interventi interni e settoriali come il Pacchetto – dovrebbe rappresentare l'opzione più idonea per l'Unione europea<sup>845</sup>.

---

<sup>841</sup> Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, sull'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia, in GUCE (2009) L 285/10.

<sup>842</sup> Regolamento (CE) n. 1222/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri fondamentali, in GUCE (2009) L 342/46.

<sup>843</sup> Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione), in GUUE (2010) L 153/13.

<sup>844</sup> Cfr. HAGHIGHI S.S., "Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States", in *ELJ*, 2008.

<sup>845</sup> KULOVESI K., MORGERA E. E MUÑOZ M., "Environmental Integration and Multi-faceted International Dimensions of EU", in *ELJ*, 2008.

Dal punto di vista dell'integrazione interna, il Pacchetto ha spostato la competenza dal livello nazionale al livello europeo in aree chiave quali l'efficienza energetica, le energie rinnovabili, le industrie ad alta intensità energetica, ovvero quei settori già inseriti nell'ETS europeo. In un certo senso, il *Climate and Energy Package* può essere interpretato come un rafforzamento della politica climatica europea quale preconditione per la credibilità e la legittimazione della *leadership* conquistata dall'Unione europea in materia di negoziati climatici internazionali. Allo stesso tempo, il Pacchetto contiene una serie di elementi attraverso i quali l'Unione intende influenzare lo sviluppo del regime internazionale di lotta ai cambiamenti climatici. Bisogna considerare poi che oltre allo stretto legame con la condotta dei negoziati internazionali da parte dell'Unione europea nell'ambito della UNFCCC, il Pacchetto è connesso ad altri regimi internazionali – come nel caso del sistema WTO, della Convenzione sulla biodiversità e della Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo.

Tuttavia, la volontà del legislatore europeo di sfruttare il Pacchetto quale modello durante i negoziati internazionali, sebbene abbia costituito uno stimolo fondamentale, è stata legata anche al desiderio di indicare all'Unione nuove direttrici di sviluppo che, nel 2050, potrebbero garantirle una piena indipendenza in termini di approvvigionamento energetico. La transizione verso un'economia a bassa intensità di combustibili fossili, dunque, deve essere necessariamente accompagnata da un sistema di crescita sostenibile ed inclusiva. In tale contesto si inserisce anche la Strategia Europa 2020<sup>846</sup>, realizzata attraverso la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, il potenziamento dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, la modernizzazione delle infrastrutture e dei trasporti, la promozione dell'efficienza energetica.

La Strategia Europa 2020 cerca di elaborare una visione per il futuro dell'Unione europea, attraverso principi guida della riforma del bilancio volti a creare un valore aggiunto per il sistema Europa e a definire aree di intervento prioritario. Le politiche energetiche e climatiche rientrano tra le cinque aree prioritarie stabilite dalla Strategia Europa 2020. Tale segnale strategico a livello orizzontale non rappresenta che l'inizio di un percorso, essendo infatti necessaria una maggiore attenzione alle politiche climatiche da parte del bilancio europeo e dai programmi finanziari, quale elemento cruciale per trasformare semplici obiettivi politici in risultati pratici. Il futuro bilancio europeo dovrebbe quindi dimostrare il proprio contributo all'obiettivo di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e al raggiungimento degli obiettivi 20-20-20 per le politiche energetiche e climatiche dell'Unione. Ciò costituirebbe anche l'attuazione di quanto introdotto dal Trattato di Lisbona, il quale inserisce la lotta ai cambiamenti climatici tra gli obiettivi specifici dell'azione dell'Unione europea a livello internazionale.

Una simile evoluzione nel contesto internazionale è stata naturalmente accompagnata da sviluppi a livello istituzionale, volti a sottolineare la centralità della materia nel sistema europeo. In particolare, a livello di Consiglio europeo, i *leader* dell'Unione hanno gradualmente assunto un maggiore ruolo nella definizione dell'azione europea in materia, confermandone così la priorità all'interno del sistema complessivo. A livello

---

Law: Unpacking the EU's 2009 Climate and Energy Package", in *CMLR*, 2011, p. 842.

<sup>846</sup> Comunicazione della Commissione, Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020 def.

più strettamente operativo, è impossibile non valutare positivamente la creazione all'interno della Commissione di un'autonoma Direzione Generale incaricata delle questioni relative ai cambiamenti climatici (DG CLIMA), assumendo attività e strutture prima facenti parte delle DG ENV, RELEX ed ENTR<sup>847</sup>.

Istituita nel febbraio 2010, la DG CLIMA è incaricata principalmente di coordinare lo sviluppo e l'attuazione delle politiche climatiche a livello interno ed internazionale, di guidare i negoziati internazionali in materia di lotta ai cambiamenti climatici, di contribuire alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione europea, di raggiungere gli obiettivi fissati per il 2020, di sviluppare ed attuare l'ETS europeo allo scopo di contribuire alla creazione di un mercato globale del carbonio, di monitorare il rispetto degli obiettivi di riduzione dei singoli Stati membri, nonché di promuovere tecnologie a bassa intensità di carbonio. Dal punto di vista tecnico, peraltro, l'esistenza di una DG diversa da quella ambientale permetterebbe, secondo il principio di collegialità, la possibilità per la DG ENV di evidenziare precise preoccupazioni di carattere ambientale rispetto a qualsiasi politica climatica.

Infine, come abbiamo già avuto modo di osservare in precedenza, l'azione europea in materia di cambiamenti climatici è strettamente connessa alle ambizioni dell'Unione di rivestire un ruolo di *leadership* a livello internazionale<sup>848</sup>. Nell'ambito dei negoziati relativi alla UNFCCC e, in particolare, al Protocollo di Kyōto, l'Unione europea ha proposto di introdurre più ambiziosi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra per i Paesi sviluppati. Non è un fatto secondario, poi, che l'Unione abbia ratificato il Protocollo nel 2002 – ovvero l'anno successivo al disimpegno statunitense – quale segno evidente della propria volontà di guidare i negoziati internazionali. In tale ottica, non rappresenta un evento trascurabile nemmeno l'introduzione del sistema ETS europeo quale mezzo per dare attuazione a precisi obiettivi indicati nel Protocollo e, soprattutto, per stimolarne la ratifica da parte degli altri firmatari.

Nei prossimi paragrafi, la legislazione europea in materia climatica sarà analizzata tenendo presente il principio di integrazione ambientale stabilito nell'art. 11 TFUE, nella sua dimensione interna ed esterna. Per integrazione ambientale interna, intendiamo che il diritto ambientale europeo debba svilupparsi e interpretarsi estensivamente, prendendo in considerazione i vari obiettivi, principi e criteri attraverso un approccio olistico del processo decisionale in materia<sup>849</sup>.

---

<sup>847</sup> La DG CLIMA è stata istituita ufficialmente il 17 febbraio 2010 e la direzione è stata affidata al Commissario europeo incaricato delle politiche climatiche dell'Unione, Connie Hedegaard.

<sup>848</sup> Sulla posizione privilegiata dell'Unione europea nell'ambito dei negoziati climatici internazionali, cfr. JAEGER C.C. *et al.*, "Procedural Leadership in Climate Policy: a European Task", in *Global Environmental Change*, 1997; GUPTA J., GRUBB M. (ed.), *Climate Change and European Leadership: a Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht, 2000; GUPTA J., RINGIUS L., "The EU's Climate Leadership: Reconciling Ambition and Reality", in *IEA*, 2001; SCHREURS M., TIBERGHIE Y., "Multi-Level Reinforcement Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation"; in *Global Environmental Politics*, 2007; OBERTHÜR S., ROCHE KELLY C., "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges", in *The International Spectator*, 2008; AFIONIS S., "The European Union as a Negotiator in the International Climate Change Regime", in *IEA*, 2010; KLEPPER G., "The future of the European Emission Trading System and the Clean Development Mechanism in a post-Kyōto world", in *Energy Economics*, 2011.

<sup>849</sup> KULOVESI K., MORGERA E. E MUÑOZ M., *op. cit.*, p. 834

## 6.2 La riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra

Da oltre vent'anni l'Unione europea rappresenta l'attore internazionale maggiormente impegnato nello sviluppo di un quadro normativo in grado di controllare i cambiamenti climatici a livello globale. Come abbiamo già ricordato, è solamente nel 1988, a seguito della pubblicazione del Quarto programma d'azione ambientale, che la Commissione europea ha riconosciuto ufficialmente le necessità di ricorrere a misure legislative incaricate di controllare l'effetto serra<sup>850</sup>. Tale necessità è stata tradotta in azione politica nell'ottobre 1990, quando il Consiglio decise di intervenire attraverso specifiche azioni volte alla stabilizzazione delle emissioni globali di anidride carbonica dell'Unione europea entro il 2000 rispetto ai livelli del 1990, confidando in decisioni simili da parte degli altri Paesi industrializzati<sup>851</sup>. Parallelamente ai negoziati che portarono all'adozione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite, nell'ottobre 1991 la Commissione avanzò una strategia comprensiva volta a ridurre le emissioni di gas-serra grazie ad una serie di misure a promozione dell'efficienza energetica e all'introduzione di una *carbon tax* per i prodotti e processi produttivi ad alta intensità energetica<sup>852</sup>. Nel dicembre successivo, il Consiglio invitò la Commissione a tradurre tali proposte in misure concrete, tenendo conto della necessaria suddivisione di responsabilità tra i diversi Stati membri. Nonostante ciò, il Consiglio non fu in grado di arrivare ad un accordo sull'armonizzazione della tassazione energetica, rigettando così l'intero pacchetto normativo.

L'abbandono dell'ipotesi di introdurre una tassazione sui prodotti energetici ha portato l'Unione a ricercare altre soluzioni normative alla necessità di ridurre la concentrazione nell'atmosfera di gas ad effetto serra. Un primo strumento è stato individuato nella Direttiva IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*)<sup>853</sup>, la quale è stata potenziata a seguito dell'introduzione dei meccanismi flessibili da parte del Protocollo di Kyōto. Poiché tali meccanismi – essendo strumenti economici di mercato – costituivano misure innovative rispetto alle politiche ambientali elaborate dall'Unione europea, la Commissione avviò un dibattito volto a comprenderne l'utilità nel contesto europeo. In particolare, tale direttiva ha adottato un approccio integrato a riduzione dell'inquinamento attraverso la prevenzione e la limitazione delle emissioni nell'atmosfera, nelle acque e nel suolo.

---

<sup>850</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio – L'effetto serra e la Comunità, COM(1988) 656 def.

<sup>851</sup> Decisione 93/389/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1993, su un meccanismo di controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas ad effetto serra nella Comunità, in GUCE (1993) L 167/31.

<sup>852</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio - Una strategia comunitaria per limitare le emissioni di anidride carbonica e migliorare l'efficienza energetica, SEC(91) 1744 def.

<sup>853</sup> Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, in GUCE (1996) L 257/6, modificata successivamente dalla Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUCE (2003) L 156/17, dalla Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUCE (2003) L 275/32, dal Regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUCE (2003) L 284/1 e dal Regolamento (CE) n. 166/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUCE (2006) L 33/1.

A partire dal 30 ottobre 1999, i nuovi impianti delle industrie pesanti di diversi settori – energetico, metallurgico, chimico e di gestione dei rifiuti – sono obbligati a richiedere un'autorizzazione IPPC per poter diventare operativi. Gli impianti esistenti, invece, dovevano conformarsi alla disciplina introdotta dalla direttiva entro il 30 ottobre 2007. L'autorizzazione contiene una dichiarazione che gli impianti interessati operano in modo da garantire un alto livello di protezione ambientale. Gli Stati membri sono obbligati ad adottare misure adeguate ad assicurare che le emissioni di gas-serra siano prevenute o limitate, nonché che gli impianti utilizzino efficacemente l'energia necessaria. L'attuazione della Direttiva IPPC da parte degli Stati membri ha condotto ad un utilizzo più efficiente delle risorse energetiche da parte delle industrie pesanti, con evidenti ripercussioni anche sulla riduzione delle emissioni, come peraltro evidenziato dall'ECCP.

L'Unione europea ha adottato inoltre una serie di misure per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dal settore della gestione dei rifiuti. La misura più significativa è rappresentata dalla Direttiva 1999/31/CE sulle discariche<sup>854</sup>, la quale ha contribuito a ridurre sensibilmente i rifiuti urbani biodegradabili smaltiti in discarica. Infatti, la decomposizione di tali rifiuti è responsabile di circa il 30% delle emissioni globali di metano nell'Unione europea. La direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di ridurre l'ammontare dei rifiuti urbani biodegradabili del 35% entro il 2016 rispetto ai livelli del 1995, nonché di dotare le discariche di tali rifiuti con meccanismi di controllo delle emissioni di gas entro il 2007. La direttiva indica inoltre soluzioni alternative allo smaltimento in discarica, come nel caso del compostaggio dei rifiuti biodegradabili nelle abitazioni private o da parte delle competenti autorità di smaltimento, del riciclaggio della carta e del cartone, dell'incenerimento con possibile recupero energetico.

Un contributo significativo nella riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra deriva poi dall'attuazione di altre direttive, come nel caso della Direttiva 2000/53/CE sui veicoli fuori uso<sup>855</sup>, la quale ha stabilito l'incremento della quota di riciclaggio e recupero delle auto usate, nonché un migliore trattamento dei fluidi contenenti gas ad effetto serra.

Ad oggi, l'Unione europea e gli Stati membri hanno adottato un insieme consistente di politiche e misure tendenti alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Ciononostante, i progressi nell'attuazione delle misure nazionali ha conosciuto fasi alterne, soprattutto a causa dell'aumento delle emissioni nel settore dei trasporti e della difficile transizione dal consumo di combustibili fossili a forme di energia rinnovabili. Anche in materia di politiche climatiche, dunque, siamo in presenza del *gap* di implementazione che costituisce il più grande problema per le politiche ambientali dell'Unione. Nello stesso periodo, infatti, la Commissione europea riconobbe che gli Stati membri avevano messo in atto sforzi considerevoli nella riduzione delle proprie quote di emissione, ma allo stesso tempo indicò la necessità di intensificarli<sup>856</sup>.

Ad ogni modo, allo scopo di evitare il fallimento degli obiettivi di riduzione stabiliti a Kyōto per gli Stati

---

<sup>854</sup> Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relative alle discariche di rifiuti, in GUCE (1999) L 182/1.

<sup>855</sup> Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso, in GUCE (2000) L 269/34.

<sup>856</sup> Commissione europea, DG ENV, *EU Focus on Climate Change*, 2002.



membri dell'Unione, nel giugno 1998 la Commissione chiese al Consiglio di sviluppare un sistema di scambio di quote di emissione entro il 2005<sup>857</sup>. Nel marzo 2000 essa pubblicò dunque un Libro verde sull'*emissions trading* europeo<sup>858</sup>, il quale prefigurava l'istituzione di un sistema "*cap-and-trade*" limitato alle emissioni di anidride carbonica prodotte da determinati impianti nel settore siderurgico e della raffinazione. Le reazioni ricevute dal Libro verde furono particolarmente positive, consentendo la proposta di una Direttiva sull'*Emissions Trading* alla fine del 2001<sup>859</sup> – approvata dal Consiglio e dal Parlamento nel 2003 ed entrata in vigore nel 2005 – la quale ha istituito uno schema per le emissioni di anidride carbonica prodotte dalle maggiori industrie e dagli impianti di produzione energetica. Il carattere vincolante e le precise scadenze stabilite dall'ETS europeo stimolarono una profonda discussione rispetto alla riduzione delle emissioni di gas-serra, nonché proiettarono le politiche climatiche ad un livello prioritario nell'agenda politica dell'Unione. Nonostante tali difficoltà, l'Unione europea è stata in grado di guidare la Comunità internazionale nella definizione di strumenti normativi e politici per affrontare la questione dei cambiamenti climatici a livello globale.

### 6.2.1 *Il sistema europeo di scambio di quote di emissione: la Direttiva ETS*

La scelta di ricorrere ad un sistema di scambio di quote di emissione fu presa dall'Unione europea non solo in ragione degli obblighi indicati dal Protocollo, ma anche quale alternativa al fallimento della prospettiva di introdurre una *carbon tax*<sup>860</sup>. A livello di competenza, infatti, l'introduzione di tale sistema rispetto ad una riforma della tassazione energetica aveva il vantaggio di non richiedere l'approvazione unanime da parte di tutti gli Stati membri. Il sistema ETS europeo rappresenta dunque la pietra angolare delle politiche climatiche dell'Unione europea, quale strumento essenziale per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dai principali settori industriali. Si tratta dello schema "*cap-and-trade*" più importante al mondo, interessando oltre undici mila impianti energetici ed industriali in trentuno Paesi, per un valore totale di 63 miliardi di euro rispetto agli 86 globali<sup>861</sup>. Lo scopo finale di un simile provvedimento è di raggiungere una riduzione delle emissioni industriali che sia effettiva e che risponda allo stesso tempo ad un criterio di costi e benefici.

---

<sup>857</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, I cambiamenti climatici - Verso una strategia dell'Unione europea successiva alla conferenza di Kyōto", COM(98) 353 def.

<sup>858</sup> Commissione europea, Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea", COM(2000) 87 def.

<sup>859</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità, COM(2001)581 def.

<sup>860</sup> Sul dibattito che portò all'introduzione dell'Emissions Trading Scheme, cfr. NOLIN J., "Time and Sponsorship: the Research to Policy Process and the European Union's Kyōto Proposal", in *Minerva*, 1999; LEFEVERE J., *Greenhouse Gas Emissions Allowance Trading in the EU: a Background*, London, 2002; DAMRO C. E LUACES MÉNDEZ P., "Emissions Trading at Kyōto: from EU Resistance to Union Innovation", in *Environmental Politics*, 2003; CASS L.R., "Norm Entrapment and Preference Change: the Evolution of the European Union Position on International Emissions Trading", in *Global Environmental Politics*, 2005.

<sup>861</sup> Per un approfondimento, cfr. ZAPFEL P., "Greenhouse Gas Trading in the EU: Building the World's Largest Cap and Trade Scheme", in HANSJURGENS B. (ed.), *Emissions Trading for Climate Policy*, Cambridge, 2005.

Il sistema ETS europeo si applica oggi ai 27 Stati membri, nonché all'Islanda (in seguito diventato Paese candidato all'adesione), al Liechtenstein, alla Norvegia e, a partire dal 1° gennaio 2004, alla Croazia. Esso impone un limite alla quantità di emissioni di un certo gas-serra consentite, a fronte di una determinata quota di emissioni che le industrie possono commerciare all'interno di un mercato del carbonio, nel caso esse superino le quantità consentite<sup>862</sup>. Ciò significa che, annualmente, ciascuna installazione deve restituire annualmente le quote corrispondenti alle suddette emissioni monitorate e verificate durante l'anno precedente (EUAs, *European Union Allowances*)<sup>863</sup>, a fronte di un'ammenda corrispondente a 100 € per singola EUA. Se un'impresa riesce a ridurre le proprie emissioni ad un livello inferiore alle quote in suo possesso, essa può mantenerle per future necessità oppure può scambiarle nel mercato del carbonio. La quantità globale delle quote di emissioni è gradualmente diminuita nel corso del tempo, e si stima che nel 2020 raggiungerà una riduzione del 21% rispetto ai livelli del 2005. Per facilitare il monitoraggio e la trasparenza di tale sistema, gli Stati membri hanno l'obbligo di tenere un registro nazionale, ovvero un database elettronico che contenga ogni informazione relativa alla creazione, al trasferimento e alla restituzione delle EUA registrate.

L'esistenza di un limite alle quote di emissione consente peraltro di stabilirne un valore economico. Attraverso la creazione di un "prezzo" per le emissioni di gas-serra in settori ad alta intensità energetica, il sistema ETS ha contribuito ad integrare considerazioni di natura climatica in un quadro strategico generale attinente la sfera economica, influenzando gli attori economici ad investire in tecnologie a bassa intensità di carbonio. Una simile internazionalizzazione dei costi del cambiamento climatico fornisce allo stesso tempo l'Unione di un efficace strumento di attuazione della dimensione esterna del principio di integrazione ambientale<sup>864</sup>. Non è infatti un mistero che l'Unione europea abbia concepito il proprio sistema ETS non solo per soddisfare le esigenze interne relativamente all'adempimento degli obblighi di riduzione concordati attraverso il Protocollo di Kyōto, ma anche per influenzare gli altri Paesi a stabilire simili regole "cap-and-trade" volte a disciplinare il mercato globale del carbonio<sup>865</sup>. Il successo dell'ETS

---

<sup>862</sup> Sull'evoluzione del sistema ETS europeo, cfr. KLEPPER G. E PETERSON S., "The EU Emissions Trading Scheme: allowance prices, trade flows, competitiveness effects", in *European Environment*, 2004; POSSER H. E ALTENSCHMIDT S., "European Union Emissions Trading Directive", in *Journal of Energy and Natural Resources Law* (d'ora in avanti JENRL), 2005; WETTESTAD J., "The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: Ultra-Quick Process Due to Entrepreneurial Proficiency?", in *Global Environmental Politics*, 2005; ELLERMAN A.D. E BUCHENER B.K., "The European Union Emissions Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results", in *REEP*, 2007; ELLERMAN A.D., BUCHNER B.K. E CARRARO C. (eds.), *Allocation in the European Emissions Trading Scheme*, Cambridge, 2007; ALBEROLA E., CHEVALLIER J. E CHÈZE B., "Price drivers and structural breaks in European carbon prices 2005-2007", in *Energy Policy*, 2008; ALBEROLA E., CHEVALLIER J., "European carbon prices and banking restrictions: evidence from phase I (2005-2007)", in *The Energy Journal*, 2009; ALBEROLA E., CHEVALLIER J. E CHÈZE B., "Emissions compliances and carbon prices under the EU ETS. A country specific analysis of industrial sectors", in *Journal of Policy Modeling*, 2009; ALBEROLA E., CHEVALLIER J. E CHÈZE B., "The EU emissions trading scheme: the effects of industrial production and CO<sub>2</sub> emissions on European carbon prices", in *International Economics*, 2009; BENZ E. E TRÜCK S., "Modeling the Price Dynamics of CO<sub>2</sub> Emission Allowances", in *Energy Economy*, 2009; ELLERMAN A.D., CONVERY F.J. E DE PERTHUIS C., *Pricing Carbon: The European Union Emissions Trading Scheme*, Cambridge, 2010.

<sup>863</sup> Cfr. MANSANET-BATALER M., CHEVALLIER J., HERVÉ-MIGNUCCI M. E ALBEROLA E., "EUA AND sCER phase II price drivers: Unveiling the reasons for the existence of the EUA-sCER spread", in *Energy Policy*, 2011.

<sup>864</sup> Cfr. OBERNDORFER U. E RENNINGS K., "Costs and Competitiveness Effects of the EU Emissions Trading in Europe", in *Eur Em*, 2007.

<sup>865</sup> Cfr. TUERK A., MEHLING M., FLACHSLAND C. E STERK W., "Linking carbon markets: concepts, case studies and pathways", in *Climate Policy*, 2009; WETTESTAD J., "Interaction Between EU Carbon Trading and the International Climate Regime: Synergies and

europeo ha infatti ispirato altri Paesi a lanciare sistemi “*cap-and-trade*” a livello nazionale o regionale. L’Unione europea si augura che in futuro sarà possibile creare e rafforzare le relazioni tra i vari sistemi, allo scopo di dar vita ad un mercato del carbonio a livello globale.

La Direttiva ETS ha istituito tre periodi di commercio: il primo (2005-2007) concentrato sulla necessaria attuazione delle procedure e delle strutture istituzionali; il secondo (2008-2012) in parallelo con il primo periodo di adempimento del Protocollo di Kyōto e funzionale al rispetto di tali impegni da parte dei diversi Stati membri; il terzo (2013-2020)<sup>866</sup> emendato dal *Climate and Energy Package* e volto a rispettare tutti gli obblighi di riduzione concordati.

Il testo della direttiva è accompagnato inoltre da una serie di allegati, tra i quali citiamo in particolare l’Allegato I, che contiene i settori ai quali si applica obbligatoriamente il sistema “*cap-and-trade*” europeo (energia, produzione e trasformazione dei metalli ferrosi, industria minerale, fabbricazione di carta e cartone), mentre l’Allegato II contiene una lista dei gas ad effetto serra. Il sistema ETS adottato dall’Unione prevede che tutti gli impianti che rientrano nelle categorie descritte nell’Allegato I e che sono suscettibili di emettere – attraverso le proprie attività – i gas-serra indicati nell’Allegato II, devono richiedere alle autorità competenti la concessione di un’appropriata autorizzazione<sup>867</sup>. Tale autorizzazione può essere rilasciata laddove le autorità accertino l’idoneità del gestore dell’impianto in questione a controllare e comunicare le emissioni di gas ad effetto serra, ed è comunque soggetta ad una verifica periodica ad intervallo non superiore ai 5 anni.

Per quanto riguarda la gestione delle quote di emissione autorizzate dalle autorità competenti, la Direttiva ETS prevede che l’ammontare totale delle quote rilasciate gratuitamente ogni anno deve diminuire linearmente a partire dal 2013, in modo da ottenere una riduzione delle emissioni globali del 20% entro il 2020. L’identificazione dell’entità delle quote a disposizione nel 2013 è calcolata sulla base dei piani nazionali accolti dalla Commissione, attuati tra il 2008 e il 2012. Le quote di emissione che non sono state assegnate a titolo gratuito vengono immesse sul mercato degli scambi ed assegnate tramite un’asta<sup>868</sup>. Il

---

Learning”, in *IEA*, 2009.

<sup>866</sup> Si veda: OKINCZYC S., “European Union Emissions Trading Scheme: Phase III”, in *EEELR*, 2011.

<sup>867</sup> La domanda di autorizzazione deve contenere le seguenti informazioni: descrizione dell’impianto, delle sue attività e della tecnologia utilizzata; descrizione dei materiali utilizzati relativamente ai gas inclusi nell’Allegato II; lista delle fonti di emissione dei gas; lista delle misure di controllo e comunicazione previste.

<sup>868</sup> Per un approfondimento, cfr. HARRISON D. E RADOV D., *Evaluation of Alternative Initial Allocation Mechanisms in a European Union Greenhouse Gas Emissions Allowance Trading Scheme*, NERA, 2002; GRUBB M., AZAR C. E PERSSON M., “Allowance Allocation in the European Emissions Trading System: a Commentary”, in *Climate Policy*, 2005; GRUBB M. E NEUHOFF K., “Allocation and Competitiveness in the EU Emissions Trading Scheme: Policy Overview”, in *Climate Policy*, 2006; HEPBURN C., GRUBB M., NEUHOFF K., MATTHES F. E TSE M., “Auctioning of EU ETS phase II allowances: how and why”, in *Climate Policy*, 2006; AHMAN M., BURTRAW D., KRUEGER J. E ZETTENBERG L., “A Ten-Year Rule to Guide the Allocation of EU Emission Allowances”, in *Energy Policy*, 2007; WEISHAAR S., “CO<sub>2</sub> Emission Allowance Allocation Mechanisms, Allocative Efficiency and the Environment: a Static and Dynamic Perspective”, in *EJLE*, 2007; PAOLELLA M.S. E TASCHINI I., “An Econometric Analysis of Emission Trading Allowances”, in *Journal of Banking and Finance*, 2008; HÆGSTAD FLÅM K., “Restricting the Import of ‘Emission Credits’ in the EU: a Power Struggle between States and Institutions”, in *IEA*, 2009; GRUBB M., LAING T., COUNSELL T. E WILLAN C., “Global carbon mechanisms: lessons and implications”, in *Climatic Change*, 2010; DASKALAKIS G., PSYCHOYIOS D. E MARKELLOS R.N., “Modeling CO<sub>2</sub> emission allowance prices and derivatives: Evidence from the European trading scheme”, in *Journal of Banking and Finance*, 2011.

quantitativo totale di tali quote viene successivamente suddiviso in maniera diversificata<sup>869</sup>.

La direttiva prevede poi che almeno la metà dei proventi ricavati dalla vendita all'asta delle quote di emissione deve essere destinata alla riduzione di almeno il 20% delle emissioni globali europee di gas serra entro il 2020. Inoltre, tra i progetti considerati figurano lo sviluppo delle energie rinnovabili e tecnologie pulite, in funzione della trasformazione dell'Unione europea in un'economia a bassa intensità di carbonio. I proventi devono poi essere utilizzati per favorire misure che impediscano la deforestazione e favoriscano l'afforestazione e la riforestazione, nonché incentivi per la cattura e lo stoccaggio geologico dell'anidride carbonica. Appaiono essenziali infine l'aumento dei fondi destinati alla ricerca e lo sviluppo dell'efficienza energetica e dell'isolamento nelle costruzioni abitative. Come vedremo più avanti, nei prossimi anni l'Unione europea – ed in particolare la Commissione – si è impegnata a rendere operative queste disposizioni, attraverso l'adozione di specifici strumenti legislativi.

Il *Climate and Energy Package* ha esteso l'oggetto dello schema ETS europeo, il quale copre attualmente le emissioni di anidride carbonica prodotte da installazioni quali le centrali elettriche, gli impianti di combustione, le raffinerie di petrolio, le fonderie di ferro ed acciaio, le fabbriche di cemento, vetro, mattoni, ceramiche, carta, calce, pasta di legno, legname che complessivamente interessano circa il 40% delle emissioni globali dell'Unione<sup>870</sup>. Si prevede poi che dal 2013 entreranno a farvi parte anche le industrie petrolchimica, dell'ammoniaca e dell'alluminio. A partire dal gennaio 2012, anche il settore dell'aviazione è entrato a far parte del sistema ETS, vale a dire ogni volo che parte o atterra in un aeroporto dislocato nel territorio dell'Unione<sup>871</sup>.

Tale sviluppo rappresenta al momento una delle novità più rilevanti, potenzialmente capace di abbattere sensibilmente le emissioni di gas-serra a livello europeo<sup>872</sup>. Ciononostante, l'inclusione dell'aviazione all'interno del sistema ETS è stata oggetto di una discussione approfondita, tanto a livello europeo quanto a livello internazionale, come nel caso della UNFCCC o di altre organizzazioni internazionali del settore, come l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO, *International Civil Aviation Organisation*)<sup>873</sup> e l'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO, *International Maritime Organisation*)<sup>874</sup>. Il forte impulso dato in

---

<sup>869</sup> L'88% è ridistribuito tra gli Stati membri in base alle relative necessità; il 10% è distribuito secondo criteri ispirati alla crescita e alla solidarietà; infine il 2% è distribuito tra quegli Stati membri le cui emissioni nel 2005 erano inferiori di almeno il 20% rispetto a quelle dell'anno di riferimento loro applicabili in ragione del Protocollo di Kyoto.

<sup>870</sup> Per un commento, cfr. GERBETI A., "La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissione: luci ed ombre", in *RGA*, 2010.

<sup>871</sup> Per un'analisi sul dibattito in materia, cfr. HALL D., "EC Reports Supports for Aviation in EU Emissions Trading", in *EU Energy*, 2005; TIVÉUS Y., "Putting a Limit on Emissions from Air Travel", in *Environment for Europeans*, 20:9, 2005; KOPSCH F., "Aviation and the EU ETS: Lessons learned from previous emissions trading schemes", in *Swedish National Road and Transport Research Institute*, 2010.

<sup>872</sup> Cfr. SKLÆRSETH J.B. E WETTESTAD J., "The EU Emissions Trading System Revised (Directive 2009/29/EC)", in OBERTHÜR S. E PALLEMAERTS M. (eds.), *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Bruxelles, 2010.

<sup>873</sup> L'ICAO è un'agenzia delle Nazioni Unite incaricata di sviluppare principi e tecniche della navigazione aerea internazionale, delle rotte e degli aeroporti, nonché di promuovere la progettazione e lo sviluppo del trasporto aereo internazionale in condizioni di sicurezza. L'ICAO adotta *standard* e raccomandazioni, definisce i protocolli per le indagini sugli eventuali incidenti aerei dei Paesi firmatari della Convenzione di Chicago sulla aviazione civile internazionale.

<sup>874</sup> Similmente, l'IMO è invece un'agenzia delle Nazioni Unite incaricata di sviluppare principi e tecniche della navigazione marittima internazionale, nonché promuovere la progettazione e lo sviluppo del trasporto marittimo internazionale in condizioni di sicurezza. Oltre a varie disposizioni di natura tecnica, anche l'IMO definisce i protocolli per le indagini sugli eventuali incidenti marittimi

materia rappresenta in modo molto chiaro il tentativo dell'Unione europea di influenzare l'evoluzione del regime climatico internazionale<sup>875</sup>. Peraltro, non possiamo negare che l'introduzione di una simile disposizione non sia andata incontro a proteste ed azioni legali da parte di alcune compagnie aeree.

A tal riguardo, il 21 dicembre 2011 la Corte di Giustizia ha emesso una sentenza relativa al ricorso presentato da alcune compagnie aeree statunitensi contro l'inclusione dell'aviazione nel sistema ETS europeo<sup>876</sup>. La Corte ha stabilito che l'estensione del sistema al settore dell'aviazione non contraddice né il principio di territorialità né il principio di sovranità di Stati terzi. Ha inoltre indicato come la normativa ETS europea non costituisce una tassa o diritti sul carburante, situazioni che invece rappresenterebbero una violazione dell'accordo sul trasporto aereo tra Unione europea e Stati Uniti<sup>877</sup>. La Corte di Giustizia ha concluso che l'uniforme applicazione del sistema ETS a tutti i voli in partenza o in arrivo sul territorio dell'Unione non contrasta con le disposizioni che proibiscono il trattamento discriminatorio degli operatori aerei per ragioni di nazionalità, secondo quanto previsto dallo stesso accordo. A seguito di tale sentenza, la Commissione europea ha confermato i propri impegni a sviluppare una strategia di limitazione delle emissioni derivanti dall'aviazione internazionale con gli altri Paesi parte dell'ICAO.

Il sistema ETS europeo, dunque, è generalmente riconosciuto quale strumento di successo in quanto ha introdotto un prezzo relativo alle emissioni di gas ad effetto serra prodotte da settori ad alto consumo di energia, stimolando così allo stesso tempo uno sviluppo economico e flussi di investimenti rivolti verso tecnologie a bassa intensità di carbonio e, soprattutto, l'introduzione delle considerazioni di natura climatica in ogni strategia industriale ed energetica. Tra i punti meno efficaci del sistema, il *Climate and Energy Package* ha introdotto una modifica all'art. 9, il quale consentiva ai singoli Stati membri di stabilire l'ammontare complessivo delle EUA, nonché dei criteri attraverso i quali distribuire tali quote durante il primo e il secondo periodo di commercio, lasciando alla Commissione europea la semplice facoltà di rifiutare in tutto o in parte il Piano nazionale di assegnazione (*NAP, National Allocation Plan*)<sup>878</sup>.

I NAP rappresentano la quantità totale di emissioni di gas-serra consentite da ogni Stato membro alle

---

seguiti dai Paesi firmatari della Convenzione sulla navigazione civile internazionale.

<sup>875</sup> Sul punto, cfr. OBERTHÜR S., "The Climate Change Regime: Interaction with ICAO, IMO and the EU Burden-Sharing Agreement", in OBERTHÜR S. E GEHRING T. (eds.), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance-Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge MA, 2006.

<sup>876</sup> Corte di Giustizia, causa C-366/10, *Air Transport Association of America e al. vs. Secretary of State for Energy and Climate Change* [2011]. Cfr. anche il parere dell'Avvocato Generale Kokott del 6 ottobre 2011, il quale ha sostenuto che la Direttiva non contiene alcuna disposizione a carattere extra-territoriale o che intacchi la sovranità di uno Stato terzo, bensì che essa sia compatibile con la disciplina europea relativa alla competenza. Per una critica, cfr. GATTINI A., "Between Splendid Isolation and Tentative Imperialism: The EU's Extension of its Emission Trading Scheme to International Aviation and the ECJ's Judgment in the *ATA Case*", in *ICLQ*, 2012.

<sup>877</sup> Il cosiddetto Accordo *Open Skies* è stato firmato il 22 marzo 2007 dall'Unione europea e gli Stati Uniti, allo scopo di creare uno spazio aereo comune soggetto a minori restrizioni per i viaggiatori a fronte di un rafforzamento dei controlli di sicurezza. Il 24 giugno 2010 è stato firmato inoltre l'accordo *Open Skies II*.

<sup>878</sup> In particolare, cfr. MEHLING M., "Emissions Trading and National Allocation in the Member States – An Achilles Heel of European Climate Policy?", in *YEEL*, 2005; NEUHOFF K. *et al.*, "Emissions Projections 2008-2012 Versus NAPs II", in *Climate Policy*, 2006; NEUHOFF K. *et al.*, "Implications of Announced Phase II National Allocation Plans for the EU ETS", in *Climate Policy*, 2006.

proprie industrie durante il primo e il secondo periodo di scambio. All'inizio di ciascun periodo<sup>879</sup>, ogni Stato membro era infatti chiamato a stabilire l'entità delle emissioni assegnate in ciascun periodo per ogni singola installazione rientrante nel sistema ETS. Come abbiamo già sottolineato, a partire dal terzo periodo di scambio il sistema non farà più affidamento ai NAP, ma l'assegnazione delle varie quote sarà determinato direttamente a livello europeo. La valutazione dei NAP presentati dagli Stati membri spettava alla Commissione europea, secondo i criteri indicati nell'Allegato alla Direttiva ETS. Un eventuale rifiuto di un Piano avrebbe comportato per lo Stato membro interessato l'impossibilità di assegnare le quote di proposte. Il rifiuto motivato della Commissione avrebbe comunque fornito una guida per la formulazione di un nuovo piano che rispettasse i criteri di assegnazione previsti. Nel caso un piano fosse stato rigettato solo in parte, lo Stato membro avrebbe potuto attuarne le modifiche senza doverlo sottoporre nuovamente alla valutazione della Commissione.

Le procedure per la preparazione e l'attuazione dei NAP – soprattutto durante il primo periodo di scambio – hanno tuttavia comportato una serie di difficoltà in termini di tempistiche troppo lunghe e di piani troppo complessi e non sufficientemente trasparenti. La Commissione europea richiese dunque di presentare NAP per il secondo periodo di scambio più semplici e trasparenti, fornendo una serie di modelli *standard* che riassumono le informazioni più importanti. Per facilitare tale processo, la Commissione incoraggiò gli Stati membri a rivedere criticamente le regole amministrative create durante il primo periodo di scambio.

A seguito delle modifiche apportate dal Pacchetto, la determinazione delle quote totali a disposizione affidata ai singoli Stati membri sarà sostituita da un sistema europeo centralizzato, a partire dal 2013. Ciò consentirà una più facile pianificazione dello sviluppo futuro delle emissioni europee, all'interno di una prospettiva – finalmente – di lungo termine. Inoltre, il nuovo metodo fondato sulla vendita all'asta delle singole EUA dovrebbe favorire la trasparenza, l'equità e la prevedibilità del sistema complessivo, sebbene attraverso un processo di transizione che potrà conoscere una graduale armonizzazione a livello europeo, questione che affronteremo nel prossimo paragrafo. L'assegnazione tramite aste dovrebbe consentire un equo accesso per le piccole e medie imprese e per gli impianti responsabili di piccole emissioni. Tutti i partecipanti dovrebbero godere dell'accesso alle stesse informazioni, nel contesto di uno schema normativo armonizzato che permetta di minimizzare i rischi di riciclaggio di denaro, finanziamento terroristico, crimini finanziari, abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato, secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1031/2010 della Commissione sulle vendite all'asta<sup>880</sup>. Tale regolamento prevede che la Commissione europea e gli Stati membri concordino una piattaforma comune relativa all'assegnazione delle quote di emissione attraverso il meccanismo delle aste, quale approccio più efficiente in termini di costi e benefici.

---

<sup>879</sup> Ogni Stato membro doveva preparare e pubblicare un NAP per il primo periodo (2005-2007) entro il 31 marzo 2004, oppure entro il 1° maggio 2004 per i dieci nuovi Stati membri. Il NAP per il secondo periodo (2008-2012) doveva invece essere preparato e pubblicato entro il 30 giugno 2006.

<sup>880</sup> Regolamento (UE) n. 1031/2010 della Commissione, del 12 novembre 2010, relativo ai tempi, alla gestione e ad altri aspetti della vendita all'asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra a norma della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in GUUE (2010) L 302/1.

Gli Stati membri, comunque, già nei primi due periodi di scambio avevano fatto ricorso a tale sistema, sebbene in misura molto limitata. Ci si aspetta che al termine del terzo periodo le quote assegnate tramite asta raggiungeranno circa il 50% delle emissioni consentite, affidando agli operatori l'individuazione di un prezzo di mercato. In particolare, poi, nel settore della produzione elettrica nessuna quota potrà essere assegnata a titolo gratuito, salvo eccezionali e temporanee deroghe. L'assegnazione gratuita di quote di emissione sarà consentita solo per quei settori esposti a significativi rischi di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio che rispondono ad ambiziosi parametri di riferimento.

Ad oggi, tuttavia, non è possibile fornire un giudizio concreto e complessivo dell'efficacia del sistema ETS come modificato dal *Climate and Energy Package*, in quanto la crisi economica e finanziaria che si è abbattuta sull'economia mondiale a partire dagli anni 2007-2008 è stata accompagnata da una drastica riduzione delle emissioni di gas-serra, in misura molto più sensibile del previsto. A tal riguardo, poi, una delle questioni più rilevanti rispetto ai negoziati in sede UNFCCC riguarda il ricorso a finanziamenti per le azioni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, in particolar modo per i Paesi in via di sviluppo. Alle Conferenze di Copenaghen e Cancún, tali Paesi hanno ottenuto un impegno da parte dei Paesi sviluppati per la disposizione di 100 miliardi di dollari all'anno fino al 2020, allo scopo di favorire le loro politiche di mitigazione e adattamento. A tal riguardo, la proposta di modifica della Direttiva ETS da parte della Commissione prevedeva di reperire simili risorse attraverso una quota (20-50%) derivanti dai ricavi delle aste di EUA, per finanziare il Fondo di adattamento creato dal Protocollo di Kyōto e progetti di trasferimento di tecnologia, afforestazione e riforestazione nei Paesi in via di sviluppo. L'obiettivo di una simile proposta era legato ad un utilizzo olistico dei fondi ricavati dall'asta delle quote di emissione, al preciso scopo di scongiurare e mitigare il negativo impatto ambientale sulla biodiversità e di promuovere un approccio di adattamento fondato sulla centralità degli ecosistemi.

In vista della Conferenza di Copenaghen, alla fine del 2009 la Commissione tentò di quantificare l'entità del finanziamento di responsabilità dell'Unione europea<sup>881</sup>, nell'ordine stimato in 2-15 miliardi di euro all'anno fino al 2020. Tale stima fu confermata dal Consiglio senza definirne la precisa entità e, solamente durante la COP-15 di Copenaghen l'Unione raggiunse un accordo su 7,2 miliardi di euro quale finanziamento iniziale per il periodo 2010-2012. Restano tuttavia ancora delle difficoltà all'interno degli Stati membri e tra questi e i Paesi sviluppati ed in via di sviluppo rispetto ai finanziamenti internazionali in materia.

Nel 2010, poi, la Commissione ha adottato il Regolamento (UE) n. 920/2010 sulla *standardizzazione* in materia di registri<sup>882</sup>, il quale ha introdotto un sistema di registri informatizzati – database elettronici – incaricato di controllare il rilascio, la detenzione, il trasferimento e la cancellazione delle quote di emissione di gas ad effetto serra. Obiettivo essenziale di simili registri è di consentire l'accesso alle informazioni da parte dei cittadini. Il regolamento prevede inoltre che la Commissione costituisca un catalogo indipendente

---

<sup>881</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Maggiori finanziamenti internazionali per il clima: una proposta europea in vista di Copenaghen, COM(2009) 475 def.

<sup>882</sup> Regolamento (UE) n. 920/2010 della Commissione, del 7 ottobre 2010, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della direttiva 2003/87/CE e della decisione 280/2004/CE, in GUUE (2010) L 270/1.

gestito da un amministratore centrale incaricato di eseguire un controllo automatico sulle operazioni di rilascio, trasferimento e cancellazione di tali quote in tutto il territorio dell'Unione. Gli Stati membri sono poi tenuti a sottoporre una relazione annuale relativa al processo di attuazione della direttiva.

Un'ultima considerazione in merito alla revisione della Direttiva ETS concerne le relazioni bilaterali e multilaterali tra il sistema adottato dall'Unione europea e altri sistemi “*cap-and-trade*” adottati da altri Paesi. Il Pacchetto ha introdotto infatti determinate modifiche che rispondono all'ambizione europea di estendere il mercato globale del carbonio, soprattutto in considerazione del disimpegno statunitense. In particolare, le nuove disposizioni introdotte nella Direttiva ETS sono volte a rendere possibile la conclusione di specifici accordi di riconoscimento delle quote di emissione tra lo schema europeo e sistemi compatibili e vincolanti in vigore in altre organizzazioni regionali o in altri Stati, anche a livello sub-nazionale. Tale disposizione va letta in accordo con la serie di sistemi “*cap-and-trade*” istituiti negli scorsi anni in vari Paesi, ma principalmente con quegli accordi sottoscritti a livello sub-federale tra alcuni Stati statunitensi e tra questi ed alcuni Stati canadesi<sup>883</sup>. Ne consegue, evidentemente, la cruciale attenzione dell'Unione europea verso gli sviluppi delle diverse iniziative internazionali – e soprattutto statunitensi<sup>884</sup> – in materia.

#### 6.2.2 La rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e il Benchmarking

Un ulteriore elemento delle modifiche introdotte alla Direttiva ETS attraverso il *Climate and Energy Package* sono legate alla rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, le quali si realizzano in situazioni in cui le politiche di mitigazione hanno comportato l'aumento delle emissioni di gas ad effetto serra in altri settori o Paesi, laddove società ed industrie abbiano trasferito la propria produzione in ragione del prezzo del carbonio. La circostanza in cui l'Unione europea abbia deciso di introdurre un prezzo per le emissioni di anidride carbonica in uno dei momenti più difficili per il regime climatico internazionale – e per l'economia globale allo stesso tempo – ha prodotto una serie di preoccupazioni per la competitività delle imprese europee.

Infatti, considerando che i Paesi con economie in forte sviluppo – Cina, India e Brasile su tutti – non hanno sottoscritto alcun impegno di riduzione delle proprie emissioni di gas-serra in ragione del principio di responsabilità comune ma differenziata, e che gli stessi Stati Uniti non hanno in seguito ratificato il Protocollo di Kyōto, possiamo affermare che le emissioni al di fuori del territorio dell'Unione europea non comportino alcun costo monetario per gli emettitori. A tale scopo, la Commissione ha presentato nel 2009 una lista contenente determinati settori maggiormente esposti alla rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, fondata sui criteri indicati dalla Direttiva ETS come modificata dal Pacchetto. Tra le misure

---

<sup>883</sup> Per un approfondimento sui sistemi “*cap-and-trade*” istituiti da altri Paesi e a livello intra-statunitense sullo scorcio dello sviluppo del sistema ETS europeo, cfr *supra* capitolo V.

<sup>884</sup> Si veda: STRECK C., MEHLING M.A. E TUREK J., “Prospects of linking EU and US Emissions Trading Schemes: Comparing the Western Climate Initiative, the Waxman-Markey and Lieberman-Warner proposals”, in *Climate Strategies*, 2009.



previste, tali settori possono continuare a ricevere le relative quote a titolo totalmente gratuito. L'art. 10(a) della direttiva prevede dunque che un settore sia definibile come esposto al rischio di rilocalizzazione nel caso in cui (i) la somma dei costi aggiuntivi, diretti e indiretti, dovuti all'attuazione della direttiva comportino un aumento di almeno il 5% o il 30% dei costi di produzione, e (ii) l'intensità del commercio extra-europeo sia superiore al 10% o al 30%. Ne consegue che i settori esposti a rischi significativi riceveranno maggiori quote assegnate a titolo gratuito rispetto agli altri settori, rispettando gli specifici parametri di riferimento per ogni singolo prodotto, calcolati alla media del 10% delle installazioni più efficienti per ogni settore, tenendo conto delle tecniche migliori e dei processi di produzione alternativi.

Le disposizioni in materia sono rilevanti rispetto alla dimensione internazionale del *Climate and Energy Package*, e la Commissione sembra essere del tutto consapevole che da tale decisione possono derivare importanti sfide sul piano giuridico, in considerazione della connessione con altri regimi internazionali quali il WTO. In particolare, possiamo osservare come il principio della nazione più favorita – elemento fondamentale del regime WTO – sembri divergere dai propositi del principio di responsabilità comune ma differenziata presente nell'UNFCCC.

La Commissione europea e gli Stati membri hanno poi collaborato attivamente per garantire piena attuazione alla decisione della Commissione relativa alla definizione di norme transitorie a livello europeo per l'assegnazione armonizzata delle quote emissione per il terzo periodo di scambio a partire dal 2013, la cosiddetta *Benchmarking Decision*. In tale contesto, sono state adottate delle linee guida e modelli volti a facilitare l'applicazione delle regole armonizzate, sono stati organizzati dei *workshop* specifici ed è stato istituito un *helpdesk*, in funzione dal dicembre 2010, a disposizione delle autorità competenti degli Stati membri.

A partire dal 2013, nel settore del riscaldamento, le quote di emissione continueranno ad essere assegnate a titolo gratuito, secondo ambiziosi parametri di riferimento, naturalmente fondati sulle caratteristiche specifiche dei gas-serra. Le installazioni che rispetteranno tali parametri – ovvero risulteranno essere tra le migliori a livello europeo – dovrebbero ricevere automaticamente tutte le quote necessarie. Le installazioni che non rispetteranno tali parametri, invece, vedranno ridotte le quote di emissione assegnate e, di conseguenza, dovranno ridurre le proprie emissioni oppure acquistare quote aggiuntive per coprire le emissioni in eccesso. La *ratio* di un simile sistema risiede nell'opportunità di interrompere il circolo vizioso creatosi, il quale consentiva alle installazioni con grandi emissioni di acquistare quote aggiuntive sul mercato del carbonio, seguendo una logica che permetteva loro di “continuare ad inquinare”, compromettendo l'obiettivo finale della Direttiva ETS.

I parametri di riferimento sono dunque importanti nell'azione di trasformazione dell'Unione europea in un'economia a bassa intensità di emissioni. Un parametro, infatti, non rappresenta un limite o un obiettivo di riduzione delle emissioni, ma semplicemente una soglia che individua il livello di assegnazione a titolo gratuito di quote per una data installazione, andando così a qualificare un determinato prodotto. In effetti, i parametri di riferimento sono stati stabiliti sulla base del principio che a ciascun prodotto corrisponde un parametro specifico.

### 6.2.3 La Linking Directive e la Effort-sharing Decision

La formulazione originale della Direttiva ETS non consentiva ai crediti di emissione generati da progetti di CDM e JI<sup>885</sup> di godere della conversione automatica in diritti di emissione secondo la normativa europea. Allo scopo di porvi rimedio, nel 2004 l'Unione adottò una modifica alla Direttiva ETS per connettere le unità di riduzione delle emissioni (ERUs) di conformarsi alle disposizioni del Protocollo di Kyōto. Tale direttiva è conosciuta col nome di *Linking Directive*<sup>886</sup>, ed è espressamente diretta a ridurre ulteriormente i costi derivanti dagli obblighi del Protocollo proprio attraverso l'utilizzo dei crediti generati dai meccanismi flessibili introdotti dal Protocollo stesso. La promozione di progetti fondati sui meccanismi flessibili di Kyōto deve comunque garantire il rispetto delle politiche ambientali e di responsabilità sociale avviate dall'Unione, ed assicurare che tali progetti non sostituiscano le misure adottate a livello nazionale, ma ne siano da complemento. Peraltro, la connessione del sistema ETS europeo ai meccanismi flessibili stabiliti dal Protocollo di Kyōto costituisce ancora una volta un'indicazione derivante dalla propria legislazione interna che l'Unione presenta alla Comunità internazionale quale possibile fondamento dello sviluppo di un regime climatico e di un mercato delle emissioni a livello globale. Tale scelta è stata motivata anche – e forse in misura più consistente – allo scopo di consentire agli operatori sottoposti al regime ETS di sfruttare le opportunità derivanti dalla mitigazione del cambiamento climatico in atto nei Paesi in via di sviluppo<sup>887</sup>.

Da un punto di vista settoriale, però, il sistema ETS non consente di guadagnare crediti di emissione derivanti da progetti di forestazione e riforestazione, nonché dalla distruzione di gas a livello industriale (a partire da maggio 2013), dagli impianti nucleari e dai progetti derivanti dall'utilizzo del territorio (variazione di destinazione d'uso e silvicoltura). I crediti derivanti da progetti di *Joint Implementation* sono denominati Unità di riduzione delle emissioni (*ERU, Emissions Reduction Unit*), mentre i crediti derivanti da progetti di *Clean Development Mechanism* sono denominati Riduzioni certificate delle emissioni (*CER, Certificated Reduction of Emissions*). È importante sottolineare poi che la *Linking Directive* ha previsto specifiche disposizioni volte ad evitare una doppia contabilizzazione dei crediti ERU e CER nel caso in cui siano stati originati da attività già coperte dalla Direttiva ETS. La *Effort-sharing Decision*, che analizzeremo fra poco, ha inoltre introdotto la possibilità di ricorrere a crediti derivanti da attività di afforestazione e riforestazione, denominati CER temporanee (tCER). La parte di crediti – ERU, CER e tCER – rimasta inutilizzata può essere infine trasferita da uno Stato membro ad un altro secondo una quantità annua che non superi il 3% del totale.

---

<sup>885</sup> Per un'analisi del dibattito relativo all'adozione della *Linking Directive*, cfr. JEPMA C.J., "The EU Emissions Trading Scheme (ETS): How Linked to JI/CDM?", in *Climate Policy*, 2003; KLEPPER G. E PETERSON S., "Emissions Trading, CDM, JI and More: the Climate Strategy of the EU", in *The Energy Journal*, 2006.

<sup>886</sup> Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyōto, in GUCE (2004) L 338/18.

<sup>887</sup> Sul punto, cfr. NICHOLSON C., EGENHOFER C. E FUJIWARA N., *Completing the European Emissions Trading Scheme in the Emerging Climate Change Regime*, CEPS Task Force Report, 2004/49; TOL R., "Intra- and extra-Union flexibility in meeting the European Union's emission reduction targets", in *Energy Policy*, 2009.

Quanto alla *Effort-Sharing Decision*<sup>888</sup>, essa stabilisce una serie di obiettivi annuali di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra vincolanti per ciascuno Stato membro nel terzo periodo di scambio (2013-2020), per quanto riguarda i settori ai quali non si applica la Direttiva ETS, la navigazione marittima e LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*), ovvero i trasporti, le costruzioni, l'agricoltura e i rifiuti. A differenza dei precedenti, il settore LULUCF – responsabile di circa l'8% delle emissioni globali europee – non è stato inserito nel Pacchetto, in quanto la Commissione intende aspettare gli sviluppi dei negoziati relativi al nuovo regime climatico internazionale post-2012. Ciononostante, comunque, la stessa Commissione ha avviato nel settembre 2010 una discussione rispetto all'inclusione del settore LULUCF negli obiettivi di riduzione delle emissioni del 20 o 30% entro il 2020.

Attraverso tale decisione, gli Stati membri si sono vincolati a precisi *target* nazionali di riduzione per il 2020 che riflettessero le condizioni socio-economiche di ogni singolo Paese. Ne conseguono obiettivi di riduzione fino al 20% per gli Stati membri più ricchi ed obiettivi di aumento delle emissioni fino al 20% per gli Stati membri più poveri. Il risultato di tale sistema di riduzione e aumento delle emissioni deve produrre entro il 2020 una riduzione complessiva delle emissioni nel settore non-ETS di almeno il 10% rispetto ai livelli del 2005. La riduzione delle emissioni seguirà quindi una traiettoria lineare che rispecchia obiettivi annuali costanti fino al 2020. Sommato alle riduzioni derivanti dallo schema ETS, ciò consentirà di rispettare l'obiettivo di abbattere del 20% le emissioni di gas-serra entro il 2020, come previsto dal *Climate and Energy Package*. Il regime creato dalla Direttiva ETS è dunque complementare allo schema istituito dalla *Effort-sharing Decision*, poiché i settori coperti dallo schema ETS rappresentano circa il 40% delle emissioni di gas-serra nell'Unione europea.

Scendendo nel dettaglio delle misure introdotte attraverso la *Effort-sharing Decision*, gli Stati Membri sono tenuti a rispettare i *target* annuali loro assegnati. Sebbene la decisione indichi esplicitamente quali siano i settori interessati, è tuttavia precisa responsabilità degli Stati membri la definizione e l'attuazione di misure nazionali a limitazione delle emissioni, come nel caso del potenziamento dei trasporti pubblici, della promozione dell'utilizzo di combustibili di origine non fossile nel campo dei trasporti, della conversione dei rifiuti animali in biogas, di obiettivi più ambiziosi in materia di consumo energetico per gli edifici, degli incentivi per migliori sistemi di riscaldamento e condizionamento, soprattutto attraverso il ricorso a fonti rinnovabili. A livello europeo, un'ampia serie di misure potranno contribuire agli sforzi degli Stati membri, come nel caso delle prestazioni energetiche degli edifici, requisiti di *eco-design* per i prodotti che consumano energia, sistemi di etichettatura dei prodotti energetici a favore dei consumatori, obiettivi di efficienza energetica dei veicoli per passeggeri e veicoli commerciali leggeri, nonché dell'attuazione di normative specifiche in materia di gas fluorurati, rifiuti e protezione del suolo.

Allo scopo di favorire l'efficacia delle misure nazionali, agli Stati membri è stata accordata una certa flessibilità. In particolare, gli artt. 3(4) e 3(5) della decisione stabiliscono che durante il periodo 2013-2019, uno Stato

---

<sup>888</sup> Decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, in GUCE (2009) L 140/136.

membro potrà trasferire parte delle quote di emissione assegnate annualmente ad un altro Stato membro, fatto salvo il rispetto di determinate condizioni. La decisione ha introdotto un ulteriore meccanismo di mercato che consente il trasferimento dei diritti di emissione tra gli Stati membri. L'art. 5 prevede infatti che gli Stati membri possano ricorrere ai crediti accumulati grazie ai progetti di *Clean Development e Joint Implementation* in Paesi in via di sviluppo, sempre dietro il rispetto di determinate condizioni.

Gli Stati membri sono sottoposti a un rigoroso sistema di relazioni e controlli di conformità, a fronte di un'azione coercitiva nel caso di mancato rispetto degli obiettivi indicati annualmente. Appare ovvia infatti la necessità di affidare tale sistema ad un meccanismo di monitoraggio che fornisca agli Stati membri anche gli strumenti correttivi necessari a conseguire gli obiettivi di riduzione previsti. In particolare, l'art. 6(1) stabilisce che gli Stati membri debbano presentare rapporti annuali relativi alle proprie emissioni, ai progetti di *Clean Development e Joint Implementation* avviati (utilizzo, distribuzione geografica, tipi di progetto, criteri qualitativi applicati), al progresso della riduzione di emissioni, nonché ad eventuali informazioni su ulteriori misure nazionali necessarie al raggiungimento degli obiettivi di riduzione indicati nella decisione. Peraltro, l'art. 7 prevede che laddove le emissioni di gas-serra di uno Stato membro eccedano il limite annuale previsto – nonostante l'impiego degli strumenti flessibili – esso debba attuare le misure correttive necessarie.

#### 6.2.4 *La normativa in materia di raccolta e stoccaggio di carbonio: la Direttiva CCS*

La Direttiva CCS sullo stoccaggio geologico dell'anidride carbonica è stata adottata nel contesto del *Climate and Energy Package* ad uno scopo di duplice natura: da una parte stabilire un quadro giuridico per lo stoccaggio sostenibile – in termini di sicurezza ambientale – dell'anidride carbonica quale contributo alla lotta contro i cambiamenti climatici; dall'altra eliminare ogni eventuale rischio di conseguenze negative per la salute umana e per l'ambiente<sup>889</sup>. In termini pratici, la Direttiva CCS è dunque volta a raccogliere l'anidride carbonica emessa a seguito della produzione energetica ed industriale, nonché a stoccarla in condizioni di sicurezza tali che non costituisca in alcun modo una minaccia per l'atmosfera e, di conseguenza, per l'aggravarsi delle condizioni climatiche del Pianeta. Un simile approccio dovrebbe mirare ad una decarbonizzazione del settore energetico, separando così le emissioni di anidride carbonica derivanti dal consumo di combustibili fossili<sup>890</sup>.

Sebbene tale processo comporti degli inevitabili costi in termini di finanziamento e consumo energetico, e

---

<sup>889</sup> Secondo una definizione fornita dall'IPCC, la raccolta e lo stoccaggio dell'anidride carbonica costituiscono un processo di separazione dell'anidride carbonica da fonti industriali ed energetiche, di trasporto verso un determinato sito di stoccaggio e di isolamento dall'atmosfera nel lungo periodo.

<sup>890</sup> Rispetto allo stoccaggio di carbonio, cfr. MACE M.J., "Carbon capture and storage: legal issues", in *Sustainable Development Opinion*, IIED, 2006; SCHURMANS M. E VAN VAERENBERGH A., "The new proposed EU legislation on geological carbon capture and storage (CCS): a First impression of the Commission's proposed framework on CCS", in *EEELR*, 2008; ROGGENKAMP M.M. E WOERDMAN E. (eds.), *Legal Design of Carbon Capture and Storage – Development in the Netherlands, from an International and EU Perspective*, Bruxelles, 2009; CHIAVARI J., "The legal framework for carbon capture and storage in the EU (Directive 2009/31/EC)", in OBERTHÜR S. E PALLEMAERTS M. (eds.), *op. cit.*

necessiti la considerazione di rilevanti elementi tecnici, giuridici, ambientali e di sicurezza, è necessario tenere presente che gli obiettivi di riduzione delle emissioni del 50% entro il 2050 non sarebbero raggiungibili efficacemente in assenza del regime introdotto attraverso la Direttiva CCS. Inoltre, la tecnologia sviluppata nel contesto di tale regime è strettamente connessa alla gestione del rischio ambientale e di sicurezza, tra cui la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, il settore strategico dei trasporti o di incidenti industriali.

Fatta salva la necessaria armonizzazione a livello europeo, gli Stati membri mantengono una certa discrezionalità nell'identificare e disporre dei siti più adatti ad ospitare i depositi di anidride carbonica, nonché sulle condizioni che regolano il loro utilizzo. Allo scopo di testarne la fattibilità economica e tecnica, l'Unione europea intende realizzare entro il 2015 una rete di impianti dimostrativi, per poi autorizzarne la costruzione a fini commerciali entro il 2020. Tale strumento è stato accompagnato da una revisione delle linee guida in materia di aiuti di Stato per la protezione ambientale, in modo da consentire ai governi degli Stati membri di fornire il necessario contributo finanziario ai siti dimostrativi CCS. Il *Climate and Energy Package* stabilisce quindi una serie di incentivi economici per la creazione di una rete di impianti dimostrativi non solo nell'Unione europea, ma anche in Stati terzi, attraverso il finanziamento di 12 progetti CCS proveniente da 300 milioni di EUA dello schema ETS.

Dal punto di vista del principio di integrazione ambientale, possiamo affermare che la Direttiva CCS – pur focalizzandosi sulla sola conservazione di anidride carbonica – fornisce allo stesso tempo una serie di strumenti volti ad integrare e contribuire alla concreta attuazione di preesistenti misure legislative ambientali, ad esempio in materia di acque e rifiuti, o della valutazione di impatto ambientale. La sicurezza ambientale, peraltro, è garantita non solo dalla stessa procedura volta a richiedere il permesso alla Commissione per la conservazione dei depositi di anidride carbonica, ma anche da ulteriori requisiti, da attività di monitoraggio e dalla partecipazione pubblica attraverso specifiche disposizioni relative all'accesso all'informazione.

Quanto alla dimensione internazionale derivante dalle misure messe in atto dalla Direttiva CCS, dobbiamo osservare come ad oggi il dibattito sia ancora in corso nel contesto dei negoziati internazionali relativi non solo al regime post-Kyōto, ma anche al Protocollo di Londra del 1996 alla Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie, alla Convenzione sulla diversità biologica o alla Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nord-orientale (*OSPAR, Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*)<sup>891</sup>. Come nel caso delle altre misure adottate nel quadro della politica europea di lotta ai cambiamenti climatici, anche la Direttiva CCS può essere considerata uno dei tentativi dell'Unione di utilizzare una misura legislativa interna per influenzare lo sviluppo dei negoziati internazionali in materia, quale modello cui tanto il diritto nazionale quanto il diritto internazionale possano far riferimento. L'Unione europea ha confermato anche in quest'occasione il proprio approccio volto a fornire il sostegno necessario ai Paesi in via di sviluppo attraverso relazioni bilaterali di cooperazione in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e supporto finanziario.

---

<sup>891</sup> La Convenzione OSPAR, firmata a Parigi nel 1992, rappresenta uno strumento che regola la cooperazione internazionale relativa alla protezione dell'ambiente nell'Atlantico nord-orientale.

Infine, nel maggio del 2010, la Comunicazione della Commissione sulla riduzione e rilocalizzazione delle emissioni di carbonio ha prodotto un'analisi sugli scenari derivanti dai diversi obiettivi di riduzione – vale a dire del 20% o del 30% – e sui possibili rischi di eventuali emissioni accidentali di anidride carbonica.

### 6.3 Le attività di monitoraggio, comunicazione e verifica

L'obiettivo principale della UNFCCC è di conseguire la stabilizzazione della concentrazione di gas ad effetto serra presenti nell'atmosfera, ad un livello che prevenga pericolose interferenze dell'attività antropogenica sui sistemi climatici del Pianeta. In considerazione degli obiettivi stabiliti dalla Convenzione quadro e dal Protocollo di Kyōto, l'Unione europea ha adottato un regolare meccanismo di monitoraggio delle emissioni di gas-serra degli Stati membri che consente la valutazione degli sforzi fatti e ancora da fare nel raggiungimento degli obiettivi di riduzione per il 2008-2012. Peraltro, la stessa UNFCCC obbliga l'Unione europea e gli Stati membri a sviluppare, aggiornare, pubblicare e riferire periodicamente alla Conferenza delle Parti sulla base dei registri nazionali delle emissioni di origine antropogenica di tutti i gas ad effetto serra non soggetti al Protocollo di Montreal, attraverso metodologie omogenee. Lo stesso obbligo esiste per i programmi nazionali – o regionali – contenenti misure volte a mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici derivati dall'attività dell'uomo.

Inoltre, anche il Protocollo di Kyōto prevede che le Parti si impegnino a raggiungere congiuntamente gli obblighi stabiliti, anche attraverso l'azione delle organizzazioni regionali di integrazione economica, categoria alla quale si può facilmente iscrivere l'Unione europea. Essa, poi, alla firma del Protocollo nell'aprile 1998 ha dichiarato la volontà di rispettare gli obblighi stabiliti insieme agli Stati membri, con l'ovvia conseguenza di esserne congiuntamente responsabili. Ne risulta che gli Stati membri sono individualmente e collettivamente obbligati ad adottare appropriate misure a carattere generale o particolare, nonché di assicurare l'attuazione degli obblighi derivanti dalle misure adottate dall'Unione europea e di facilitare il raggiungimento degli obiettivi astenendosi da qualsiasi attività potenzialmente pericolosa.

In tale contesto, la Commissione è chiamata a fornire un fattivo coordinamento nella compilazione dei registri dei gas-serra a livello europeo, nella valutazione dei progressi fatti, nella preparazione dei rapporti, nonché nel rispetto delle procedure di revisione e conformità dell'Unione di fronte agli obblighi del Protocollo, come previsto dagli Accordi di Marrakech. L'Agenzia europea dell'ambiente<sup>892</sup> fornisce l'appropriata assistenza alla Commissione, attraverso attività di monitoraggio e di analisi dei progressi nel conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Protocollo.

Il monitoraggio delle politiche climatiche dell'Unione risulta particolarmente importante in relazione alla riduzione delle emissioni di gas serra. Allo scopo di garantire un'efficace e completa applicazione del

---

<sup>892</sup> L'Agenzia europea dell'ambiente (EEA), con sede a Copenhagen, è stata istituita dal Regolamento (CEE) n. 1210/1990, in GUCE (1990) L 120/1, modificato dal Regolamento (CE) n. 933/1999 del Consiglio, del 29 aprile 1999, in GUCE (1999) L 117/1, ed è diventata operativa nel 1994. L'EEA si occupa principalmente della gestione di una rete di monitoraggio delle condizioni ambientali dell'Unione europea. Oltre ai 27 Stati membri dell'Unione, fanno parte dell'EEA anche Islanda, Norvegia e Liechtenstein (membri dello Spazio economico europeo), nonché la Turchia e la Svizzera.

sistema ETS, l'Unione europea si è dotata dunque di un meccanismo di monitoraggio e comunicazione sulle emissioni di gas ad effetto serra estremamente accurato e trasparente. La Commissione europea fornisce infatti un contributo significativo alle installazioni industriali e agli operatori aerei nel monitorare e comunicare annualmente le relative emissioni, attraverso l'adozione di linee guida dal carattere vincolante. Tali operatori sono obbligati a presentare annualmente un piano di monitoraggio delle proprie emissioni e, entro il 31 marzo di ogni anno, presentare i dati relativi alle emissioni ad un verificatore accreditato. Una volta che tale verificatore abbia verificato l'accuratezza dei dati presentati, gli operatori sono tenuti a consegnare le quote di emissione equivalenti entro il 30 aprile dello stesso anno.

Una disciplina uniforme sul monitoraggio e la comunicazione, nonché sull'accreditamento dei verificatori e delle procedure di verifica dei rapporti annuali sulle emissioni, contribuirebbe a garantire maggiormente la qualità e la credibilità dello schema. Allo scopo di favorire la piena ed uniforme attuazione della Direttiva ETS, la Commissione ha adottato una serie di linee guida per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas-serra, conosciute come MRG (*Monitoring & Reporting Guidelines*)<sup>893</sup>. Adottate nel 2004 e modificate nel 2007, nel terzo periodo di scambio le attività di monitoraggio, comunicazione e verifica dovranno conformarsi anche ai due nuovi Regolamenti M&R (*Monitoring & Reporting*)<sup>894</sup> e A&V (*Accreditation & Verification*)<sup>895</sup> adottati nel 2012. Al fine di promuovere l'efficienza amministrativa ed un approccio armonizzato in tutti gli Stati membri, la Commissione ha pubblicato dei modelli elettronici per i piani di monitoraggio ed i rapporti sulle emissioni annuali nel settore dell'aviazione. La Commissione europea è attualmente impegnata nel processo di revisione delle linee guida esistenti, in modo da consentire un'attuazione più chiara, trasparente e facile, secondo il criterio dell'efficienza tra costi e benefici.

Resta tuttavia da definire la completa attuazione dell'art. 21 della Direttiva ETS, in quanto ad oggi la Commissione europea si è dimostrata inadempiente a tal riguardo. L'attuazione dovrebbe consentire una maggiore coerenza complessiva del sistema, nonché una maggiore facilità nel flusso di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione stessa. L'art. 21(1) della Direttiva 2003/87/CE stabilisce infatti che, ogni anno, gli Stati membri debbano sottoporre alla Commissione europea una relazione relativa all'applicazione della direttiva stessa, prestando particolare attenzione alle procedure di assegnazione dei permessi, alla registrazione, all'applicazione delle linee guida sul monitoraggio, verifica e conformità, nonché sull'eventuale trattamento fiscale di tali permessi. Il rapporto deve essere configurato sulla base del questionario predisposto dalla Commissione europea secondo la procedura regolata dall'art. 6 della Direttiva 91/692/CEE. La Commissione deve inviare tale schema almeno sei mesi prima della data di

---

<sup>893</sup> Decisione 2009/339/CE della Commissione, del 16 aprile 2009, che modifica la decisione 2007/589/CE per quanto riguarda l'inclusione di linee guida in materia di monitoraggio e comunicazione delle emissioni e dei dati relativi alle tonnellate-chilometro per le attività di trasporto aereo, in GUCE (2009) L103/10.

<sup>894</sup> Regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, sul monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87/CE, in GUUE (2012) L 181/30.

<sup>895</sup> Regolamento (UE) n. 600/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, sulla verifica delle comunicazioni delle emissioni dei gas a effetto serra e delle tonnellate-chilometro e sull'accreditamento dei verificatori a norma della direttiva 2003/87/CE, in GUUE (2012) L 181/1.



scadenza della presentazione del primo rapporto, prevista per il 30 giugno 2005.

La riforma della Direttiva ETS, attraverso la Direttiva 2009/29/CE, ha mantenuto gli stessi requisiti, con la sola eccezione del riferimento alle linee guida sul monitoraggio e la comunicazione. La direttiva ha invece inserito un riferimento alle misure di attuazione sul monitoraggio e la comunicazione, e sulla verifica e l'accreditamento, riflettendo la trasformazione delle linee guida in specifici regolamenti, secondo quanto previsto dagli artt. 14 e 15.

La nuova direttiva ha comunque mantenuto il secondo paragrafo dell'art. 21, il quale prevede che la Commissione pubblichi una relazione entro tre mesi dalla ricevuta dei rapporti degli Stati membri. È mantenuto anche il terzo paragrafo, il quale prevede che la Commissione gestisca lo scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di assegnazione dei permessi, di ERUS e CERS, di registri, di monitoraggio, comunicazione, verifica e accreditamento, di IT e di conformità generale alla direttiva. L'unica modifica riguarda l'inserimento di ERUS e CERS, di accreditamento e di IT.

A partire dall'entrata in vigore della Direttiva ETS, nel 2005, la Commissione europea non ha mai adempiuto all'obbligo di pubblicare un rapporto annuale secondo quanto stabilito dall'art. 21(2). Fino al 2008, tuttavia, tale vuoto è stato colmato dall'Agenzia ambientale europea, la quale ha provveduto a pubblicare i rapporti relativi al periodo 2005-2008, i quali facevano però riferimento a due questionari predisposti da due diverse decisioni della Commissione<sup>896</sup>. Nel 2009, il Centro Topico Europeo sull'Aria e i Cambiamenti Climatici (ETC/ACC) ha elaborato un nuovo questionario con l'obiettivo di razionalizzare il processo di comunicazione per gli Stati membri, la Commissione e l'Agenzia ambientale europea, spostando l'attenzione dalle questioni istituzionali alle modifiche annuali, iniziando inoltre ad inserire le future modifiche allo schema ETS. Il nuovo questionario – e le relative linee guida – considerava le modifiche dovute all'inclusione NELL'ETS dell'ossido di diazoto e, parzialmente, del settore aereo e della tecnologia CCS, secondo la revisione del 2007 e gli emendamenti alle MRG.

Nonostante il nuovo questionario non sia stato adottato dalla riunione 4 dicembre 2009 del *Working Group III* del *Climate Change Committee*, molti Stati membri hanno deciso di utilizzarlo informalmente. I nuovi requisiti legati ai registri, al *benchmarking* e all'assegnazione per aste non sono stati considerati, mentre il settore aereo non compare compiutamente. Allo stesso tempo, il questionario non considera nemmeno i requisiti derivanti dall'adozione dei regolamenti M&R e A&V nel 2012.

Nel 2012, la DG CLIMA ha avviato una discussione relativa all'opportunità di dare piena attuazione all'art. 21 della Direttiva ETS, sfruttando la revisione prevista per la Decisione 2006/803/CE e il relativo

---

<sup>896</sup> Cfr. Decisione 2005/381/CE della Commissione, del 4 maggio 2005, che istituisce il questionario per la relazione sull'applicazione della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE, in GUCE (2005) L 126/43; Decisione 2006/803/CE, del 23 novembre 2006, che modifica la decisione 2005/381/CE della Commissione che istituisce il questionario per la relazione sull'applicazione della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE, in GUCE (2006) L329/38.

questionario per includere tutte le innovazioni derivanti dalla riforma del sistema ETS avvenute negli scorsi anni. Peraltro, si tratta di una questione già affrontata a partire dall'*EU ETS Compliance Forum* a partire dal 2009, sebbene non per quanto riguarda ERUS, CERS, registri e assegnazione.

Una possibile soluzione potrebbe essere la graduale trasformazione del questionario da strumento originariamente pensato come relazione sull'applicazione dell'ETS da parte degli Stati membri a strumento di gestione delle informazioni per le autorità competenti e per gli stessi Stati membri. Infatti, al momento il questionario fornisce solamente analisi parziali sull'attuazione della Direttiva ETS, con la conseguenza che lo scopo della relazione risulta poco chiaro, e che parte delle informazioni possono essere desunte anche dai registri. Dunque, una riformulazione della relazione *ex art. 21* potrebbe comprendere sia il profilo dell'attuazione e della conformità che uno sviluppo dell'aspetto tecnico. Una simile modifica comporta una valutazione completa della conformità al sistema, consentendo una comparazione dei dati relativi ai diversi anni, ai diversi settori coinvolti e ai singoli Stati.

La revisione del questionario potrebbe rispondere a tre esigenze: (i) una valutazione politica sulla necessità di migliorare gli strumenti ETS allo scopo di semplificare il sistema ed evitare doppiioni; (ii) favorire una più efficace gestione delle informazioni raccolte, anche per le stesse autorità competenti e gli Stati membri; (iii) un'analisi approfondita delle informazioni, anche a beneficio degli altri *stakeholders*; (iv) una funzione di controllo incrociato dei dati tra Stati, settori ed anni.

La riforma del questionario *ex art. 21* potrebbe assumere un ruolo essenziale nella definizione di una strategia di conformità complessiva rispetto all'attuazione della Direttiva ETS. Peraltro, tale riforma garantirebbe una maggiore trasparenza del sistema, anche di fronte a Paesi terzi.

## 6.4 La strategia energetica dell'Unione europea

La lotta ai cambiamenti climatici è inestricabilmente connessa al settore energetico. Si potrebbe dire che una seria strategia climatica non possa produrre risultati efficaci senza la considerazione di misure che incidono sul miglioramento delle politiche energetiche. Ciò appare evidente se consideriamo che la quota principale dell'energia prodotta a livello globale deriva da fonti di origine fossile, le quali sono responsabili delle emissioni di gas ad effetto serra più consistenti. Si tratta inoltre di una connessione di natura – più strategicamente – politica, in quanto il settore energetico costituisce una priorità nell'agenda dei principali governi, laddove magari la lotta ai cambiamenti climatici spesso nemmeno figura. Nonostante tale evidente relazione, i primi sforzi per regolare il settore energetico da parte dell'Unione europea furono alquanto contrastati e mancanti di una visione coerente. Successivamente, le istituzioni europee furono in grado di mettere in campo una strategia complessiva attraverso precise misure, in particolare in materia di efficienza energetica, di energie rinnovabili, di cogenerazione energetica e di bioenergie.

Negli stessi anni in cui le questioni climatiche iniziavano ad assumere maggiore rilevanza all'interno dell'agenda politica europea, dunque, i tentativi dell'Unione di creare una politica ambientale comune fondata su misure economiche e fiscali portarono ad influenzare sempre più le politiche energetiche dei singoli Stati membri. A partire dai primi anni Novanta, l'influenza esercitata dall'Unione europea nella definizione delle politiche energetiche nazionali è cresciuta in misura rilevante<sup>897</sup>. La liberalizzazione del mercato energetico rispondeva infatti all'obiettivo di garantire la libera concorrenza dei fornitori di energia nel mercato interno.

L'idea di istituire una *carbon tax* ha fatto la sua comparsa in un documento ufficiale dell'Unione europea già nell'ottobre 1991, nel contesto dello Strategia della Commissione sulla risposta europea ai cambiamenti climatici<sup>898</sup>. L'obiettivo di tale proposta rispondeva all'esigenza fondamentale di migliorare l'efficienza energetica e di sostituire i combustibili fossili con prodotti a minori emissioni di anidride carbonica. Sebbene le altre misure previste dalla strategia trovarono piena attuazione, non fu lo stesso per la proposta di *carbon tax*, a causa dell'ostilità degli Stati membri e nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione. Il mancato raggiungimento di un accordo in sede di Consiglio – soprattutto per l'opposizione del Regno Unito all'introduzione di una qualsiasi forma di tassazione europea – ha di fatto rallentato lo sviluppo di soluzioni efficaci per quasi un decennio. In vista del Vertice di Rio del 1992, la Commissione europea presentò poi una proposta di direttiva sull'attuazione di una tassazione energetica<sup>899</sup>, avente lo scopo di

---

<sup>897</sup> A riguardo, cfr. ANDERSEN S., "European Integration and the Changing Paradigm of Energy Policy. The Case of Natural Gas Liberalisation", in *Arena Working Papers*, 1999; MUNARI F., "Il nuovo diritto dell'energia: il contesto comunitario e il ruolo degli organi europei", in *DUE*, 2006.

<sup>898</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio - Una strategia comunitaria per limitare le emissioni di anidride carbonica e migliorare l'efficienza energetica, SEC(91) 1744 def.

<sup>899</sup> Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'introduzione di un'imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull'energia,

differenziare le tariffe sui prodotti energetici che non derivassero da fonti rinnovabili, a fronte di un aumento generale del costo dell'energia. Durante il dibattito furono avanzate alcune perplessità riguardo all'efficacia della misura in relazione alla perdita di competitività delle industrie europee rispetto alle industrie dei Paesi in via di sviluppo. Come è facile immaginare, una simile tassazione non fu introdotta a causa dell'impossibilità di estenderla almeno anche agli altri membri dell'OCSE, sebbene alcuni fra questi Stati si dichiararono comunque favorevoli in via di principio<sup>900</sup>.

Nonostante la contrarietà all'introduzione di una tassa energetica, il Consiglio tornò a chiedere alla Commissione di elaborare una nuova proposta di misure fiscali sui prodotti energetici, allo scopo di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra. Tale mandato rappresentò il definitivo abbandono dell'introduzione di una *carbon tax* e, nel marzo 1997 la Commissione presentò una proposta di armonizzazione delle strutture delle accise<sup>901</sup> incidendo sui livelli minimi di tassazione applicabili agli oli minerali (petrolio e diesel)<sup>902</sup>, attraverso l'introduzione di aliquote minime su tutte le altre fonti energetiche, quali il carbone, il coke, la lignite, il bitume, il gas naturale e l'elettricità, utilizzate tanto a scopo domestico quanto a scopo industriale. La Commissione suggeriva di estendere le aliquote fiscali minime già esistenti per i carburanti di origine fossile anche agli altri prodotti energetici, nonché l'aumento graduale delle aliquote fiscali minime tra il 1998 e il 2002. Le energie prodotte da fonti rinnovabili avrebbero goduto quindi di un trattamento preferenziale sotto forma di esenzioni o aliquote minori, sebbene la direttiva le escludeva per quanto riguarda i processi industriali, settore non certo marginale. Si sarebbe inoltre incentivato il ricorso ai trasporti pubblici utilizzando gas naturale e GPL, al trasporto ferroviario e alla navigazione interna. Nemmeno tale proposta di tassazione energetica fu comunque adottata e, una volta riconosciuta l'impossibilità di adottare una tassazione energetica a livello europeo a causa dei forti contrasti presenti nel Consiglio, la Commissione europea si è dovuta limitare a sollecitare gli Stati membri ad introdurre forme di tassazione energetica attraverso le legislazioni nazionali<sup>903</sup>.

Si dovette aspettare fino al 2003 per poter adottare la Direttiva quadro per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità<sup>904</sup>, la quale contiene una serie di disposizioni che mirano a migliorare il funzionamento del mercato energetico europeo attraverso la limitazione delle eventuali distorsioni alla concorrenza. Tale strumento si inserisce nel più ampio contesto della lotta ai cambiamenti climatici e del Protocollo di Kyōto, allo scopo di favorire il ricorso all'energia più efficiente e la riduzione delle emissioni

---

COM(92) 226 def., modificata poi da una nuova proposta, COM(95) 172 def.

<sup>900</sup> Sul punto, cfr. SCHLEGELMILCH K., *Energy Taxation in the EU and some Member States: Looking for Opportunities Ahead*, Wuppertal, 1999; SCHLEGELMILCH K., *Energy Taxation in the EU – Recent Processes*, Wuppertal, 2000.

<sup>901</sup> Proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per l'imposizione dei prodotti energetici, COM(97) 30 def.

<sup>902</sup> Cfr. Direttiva 92/81/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali, in GUCE (1992) L 316/12; Direttiva 92/82/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sugli oli minerali, in GUCE (1992) L 316/19.

<sup>903</sup> Comunicazione della Commissione– Tasse e imposte ambientali nel mercato unico, COM(97) 9 def.

<sup>904</sup> Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in GUCE (2003) L 283/51.

di gas a effetto serra, anche attraverso specifici sgravi fiscali per le imprese che si impegnano in tal senso. La direttiva fissa, dunque, un insieme di aliquote d'imposta minime per una serie di carburanti impiegati per i motori, per installazioni industriali e commerciali, per il riscaldamento e per l'elettricità.

Nel successivo Libro verde sulla strategia di sicurezza energetica del 2000<sup>905</sup>, la Commissione tracciò le direttrici principali di una politica energetica per l'Unione, fondata sulla garanzia di una disponibilità immediata e sul lungo periodo di una vasta gamma di prodotti energetici ad un prezzo ragionevole per i consumatori e rispettosi dei requisiti ambientali. Rispondendo allo stesso tempo alle esigenze dettate dalla lotta ai cambiamenti climatici, il Libro verde sottolineava le carenze strutturali dell'approvvigionamento energetico nell'Unione europea, proponendo una nuova strategia centrata sulla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e su di una politica energetica fondata sullo sviluppo di fonti energetiche alternative e sul miglioramento dell'efficienza energetica. Ad ogni modo, il Libro verde della Commissione diede l'avvio ad un intenso dibattito relativo alle politiche energetiche dell'Unione e degli Stati membri.

Successivamente, nel 2007 la Commissione ha proposto una strategia complessiva in materia di politica energetica europea<sup>906</sup>, riprendendo gli obiettivi cui deve ispirarsi: (i) il corretto funzionamento del mercato energetico europeo all'insegna della concorrenzialità, dell'integrazione e dell'interconnessione tra le varie reti energetiche; (ii) la sicurezza dell'approvvigionamento energetico attraverso meccanismi idonei a garantire la solidarietà tra gli Stati membri, nonché la diversificazione delle reti di approvvigionamento e trasporto; (iii) una riduzione consistente delle emissioni nell'atmosfera di gas-serra, interessando il settore energetico circa l'80% delle emissioni globali; (iv) lo sviluppo di tecnologie in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili che tengano conto dei necessari requisiti del rispetto della competitività e della sostenibilità ambientale; (v) un adeguato impegno a livello internazionale per la definizione del regime climatico post-2012 e di un partenariato con Paesi terzi<sup>907</sup>.

Come abbiamo già avuto modo di osservare, anche il settore energetico europeo ha conosciuto una forte frammentazione, ben raffigurata dalla serie di misure legislative diverse che disciplinavano l'elettricità da fonti rinnovabili, i carburanti e il riscaldamento abitativo, misure concepite in maniera distinta rispetto alle questioni ambientali e climatiche. Il *Climate and Energy Package* del 2009 ha quindi costituito un miglioramento rilevante nel considerare l'interrelazione tra politica energetica e politica climatica. Inoltre, le energie rinnovabili sono state considerate per la prima volta all'interno di un unico quadro giuridico, ovvero di un approccio integrato derivante dalla nuova base giuridica introdotta attraverso il Trattato di Lisbona. Il nuovo capitolo relativo alla politica energetica dell'Unione (Titolo XXI, art. 194 TFUE) indica infatti gli elementi cui deve ispirarsi la nuova disciplina europea in materia, ovvero il funzionamento del

---

<sup>905</sup> Libro verde della Commissione europea, "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico", COM(2000) 769 def.

<sup>906</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo – Una politica energetica per l'Europa, COM(2007) 1 def.

<sup>907</sup> È il caso dei Paesi produttori (quali l'Algeria, la Federazione Russa e i Paesi OPEC), i Paesi di transito (come il caso dell'Ucraina), i Paesi consumatori (Brasile, Cina, India, Stati Uniti), nonché i Paesi in via di sviluppo.

mercato energetico, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, la promozione dell'efficienza e del risparmio energetico, lo sviluppo di forme di energia nuove e rinnovabili, la promozione dell'interconnessione delle reti energetiche.

#### 6.4.1 *La promozione dell'utilizzo di energie rinnovabili*

Lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile rientrava già tra le misure più importanti della Strategia della Commissione per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 1993. Nello stesso anno, l'Unione europea avviò anche il programma ALTENER I volto allo sviluppo e alla promozione delle energie rinnovabili<sup>908</sup>. La decisione incoraggiava gli Stati membri a formulare le proprie strategie energetiche nazionali tenendo in forte considerazione l'obiettivo di raddoppiare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili dal 4% all'8% nel periodo 1991-2005. In particolare, il Programma prevedeva una serie di analisi tecniche volte a stabilire precisi *standard* per i pannelli solari e le turbine eoliche, nonché programmi di formazione, l'istituzione di reti di scambio di informazioni sui biocarburanti liquidi, sulla produzione energetica derivante dal ciclo dei rifiuti e sulla biomassa di origine agricola e forestale<sup>909</sup>. Il successo del programma ALTENER portò il Consiglio ad adottare nel 1998 il programma ALTENER II<sup>910</sup>, inizialmente pensato per due anni e poi esteso fino al 2002<sup>911</sup>. Tale Programma prevedeva il finanziamento di una serie di progetti incidenti sull'educazione e sulle abitudini della popolazione, nonché sull'accesso agevolato al mercato delle energie rinnovabili attraverso incentivi fiscali, l'armonizzazione degli *standard* e la certificazione dei prodotti energetici.

Sulla scorta di tali innovazioni significative, l'Unione europea cercò di elaborare una strategia complessiva rispetto alla promozione delle fonti di energie alternative. Fu così che nel Libro bianco sulle energie rinnovabili del 1997<sup>912</sup>, la Commissione europea formulò un piano d'azione per raggiungere l'ambizioso obiettivo di raddoppiare la quota di energie rinnovabili sul totale europeo entro il 2010, ovvero dal 6% al 12%. Tale documento sottolineava l'importanza di diversificare le fonti di approvvigionamento energetico allo scopo di garantirne la sicurezza, nonché di assicurare la protezione ambientale e la coesione socio-economica. Esso proponeva inoltre l'introduzione di un sistema di scambio di quote di certificati relativi alle energie rinnovabili. Nell'aprile 1999, la Commissione europea produsse poi un *working paper* che indicava le diverse alternative miranti ad un competitivo mercato europeo delle energie rinnovabili, in

---

<sup>908</sup> Decisione 93/500/CE del Consiglio, del 13 settembre 1993, concernente la promozione delle energie rinnovabili nella Comunità (programma ALTENER), in GUCE (1993) L 235/1.

<sup>909</sup> Relazione della Commissione sui risultati del programma ALTENER, COM(97) 122 def.

<sup>910</sup> Decisione 98/352/CE del Consiglio, del 18 maggio 1998, concernente un programma pluriennale di promozione delle fonti energetiche rinnovabili nella Comunità (ALTENER II), in GUCE (1998) L 159/53.

<sup>911</sup> Decisione 646/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2000, che adotta un programma pluriennale per promuovere le fonti energetiche rinnovabili nella Comunità (ALTENER) (1998-2002), in GUCE (2000) L 79/1.

<sup>912</sup> Commissione europea, Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili - Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità, COM(97) 599 def.

particolare sottolineando la necessità di intervenire sul costo delle rinnovabili, sul sistema delle infrastrutture necessarie alla loro diffusione, nonché sulla ricerca e sullo sviluppo tecnologico.

Nonostante agli Stati membri fosse richiesta l'elaborazione di strategie energetiche nazionali più generali di quanto previsto dalle misure europee introdotte fino a quel momento, la Commissione europea continuava a ricercare un compromesso tra la necessità di garantire la competitività del mercato energetico e l'esigenza di promuovere l'energia prodotta da fonti rinnovabili<sup>913</sup>. A tale scopo, nel 2001 fu possibile adottare la Direttiva 2001/77/CE sull'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili<sup>914</sup>, la quale stabiliva precisi obiettivi di produzione di energia non di origine fossile – eolica, solare, geotermica, idroelettrica, derivante da onde e maree, gas di discarica, gas residuati di trattamento, biogas e biomassa – che gli Stati membri avrebbero dovuto rispettare, istituendo uno schema normativo per l'incremento della quota di energie rinnovabili e per facilitarne l'accesso al mercato. In particolare, gli Stati membri erano obbligati ad incoraggiare un maggiore consumo di energie rinnovabili in conformità con i precisi obiettivi nazionali stabiliti dalla direttiva. Inoltre, agli Stati membri era richiesto di assicurare la certificazione dell'energia prodotta da tali fonti e di garantirne la distribuzione nella rete energetica nazionale. I punti di maggior disaccordo durante il dibattito che ne ha preceduto l'adozione vertevano sui possibili schemi nazionali di supporto. Da una parte, Paesi come la Germania, la Spagna e la Danimarca proposero di stabilire precise tariffe per le energie rinnovabili, dall'altra invece, Paesi come la Francia ed il Regno Unito intendevano ricorrere a certificati per le energie rinnovabili. La soluzione trovata demandava alla Commissione europea il mandato di valutare ed individuare entro il 2005 quale fosse l'approccio migliore.

La Direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia originata da fonti rinnovabili (*RED, Renewable Energy Directive*)<sup>915</sup> è stata infine adottata allo scopo di garantire la sostenibilità ambientale, la sicurezza energetica e l'innovazione tecnologica in materia. Nel contesto più ampio del Pacchetto, dunque, la Direttiva RED copre l'obiettivo di incrementare la quota di energie rinnovabili del 20% rispetto al consumo energetico globale nell'Unione, nonché di incrementare del 10% la quota di energie rinnovabili nel settore dei trasporti, naturalmente entro il 2020.

Il quadro giuridico previsto allo scopo di raggiungere gli obiettivi fissati dalla Strategia Europa 2020 consiste dunque di cinque elementi principali: (i) obiettivi nazionali vincolanti e differenziati per ciascuno Stato membro; (ii) piani d'azione nazionali per le energie rinnovabili; (iii) meccanismi flessibili per il finanziamento tra Stati membri; (iv) appropriate riforme amministrative; (v) criteri di sostenibilità per i biocarburanti. I piani nazionali adottati dai singoli Stati membri devono determinare la quota di energie

---

<sup>913</sup> DAVIES P.G.G., *op. cit.*, p. 296

<sup>914</sup> Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, in GUCE (2001) L 283/33.

<sup>915</sup> Sulla Direttiva RED, cfr. JOHNSTON A., NEUHOFF K., FOUQUET D., RAGWITS M. E RESCH G., "The proposed new EU Renewable Directive: Interpretation, problems and prospects", in *EEELR*, 2008; JACOBSSON S. *et al.*, "EU Renewable Energy Support Policy: Faith or Facts?", in *Energy Policy*, 2009; HOWES T., "The EU's new Renewable Energy Directive", in OBERTHÜR S. E PALLEMAERTS M. (eds.), *op. cit.*

rinnovabili impiegata nel settore dei trasporti, dell'elettricità e del riscaldamento nel 2020, nonché le misure necessarie per centrare tali obiettivi, che al momento sembrano in grado di essere rispettate.

Allo scopo di facilitare il raggiungimento dei *target* nazionali, la Direttiva RED ha introdotto una serie di meccanismi flessibili – ispirati a quelli stabiliti dal Protocollo di Kyōto – i quali, da una parte favoriscono la cooperazione tra Stati membri, e dall'altra rendono possibile la considerazione nel *target* nazionale delle energie rinnovabili acquistate da Paesi terzi. Tali meccanismi possono essere ricondotti a tre categorie: (i) il trasferimento statistico tra Stati membri; (ii) l'attuazione di progetti comuni ad almeno due Stati membri relativi alla produzione di energia per elettricità rinnovabile e riscaldamento, anche attraverso schemi congiunti di supporto; (iii) l'attuazione di progetti comuni tra Stati membri dell'Unione e Stati terzi, sottolineando così la dimensione internazionale della direttiva stessa<sup>916</sup>. L'ultimo meccanismo, peraltro, riveste una particolare importanza, poiché i Paesi terzi che abbiano avviato progetti comuni con Stati membri dell'Unione acquisiscono il diritto di accesso ai finanziamenti infrastrutturali in materia di energie rinnovabili.

Da una prospettiva più generale, comunque, possiamo affermare che le misure adottate dalla Direttiva RED non soltanto permettono di assicurare il principio di integrazione ambientale, ma consentono all'Unione europea uno strumento utile ad influenzare i negoziati internazionali in corso, nonché a fornire un modello agli Stati terzi interessati.

#### 6.4.2 *La promozione dell'efficienza energetica*

Quanto all'efficienza energetica, la Commissione europea ha sottolineato come l'attuazione di misure in materia potrebbe contribuire fino al 40% nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Protocollo di Kyōto. Bisogna comunque considerare che un mercato energetico fortemente competitivo non è necessariamente rispettoso dei requisiti di efficienza energetica. Nonostante ciò, gli Stati membri sono tenuti a migliorare l'efficienza energetica attraverso lo sviluppo e l'attuazione di programmi nazionali che prevedano, ad esempio, l'isolamento degli edifici o le procedure di revisione degli impianti.

L'Unione europea ha adottato i primi strumenti a promozione dell'efficienza energetica attraverso i programmi SAVE (*Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency*)<sup>917</sup>, i quali hanno consentito agli Stati membri di avviare una serie di azioni volte a migliorare l'efficienza energetica, come nel caso dei certificati energetici per le costruzioni, l'isolamento termico delle nuove costruzioni e l'introduzione di meccanismi di controllo per le industrie ad alta intensità energetica. A livello europeo, invece, l'Unione ha adottato

---

<sup>916</sup> Un esempio di tali progetti è la Fondazione DESERTEC, istituita nel 2009 quale fondazione non-profit allo scopo di promuovere l'attuazione dell'energia pulita in aree desertiche. Per maggiori informazioni, cfr. il sito web [www.desertec.org](http://www.desertec.org).

<sup>917</sup> Cfr. Decisione 91/565/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1991, sulla promozione dell'efficienza energetica nella Comunità (programma SAVE), in GUCE (1991) L 307/34; Decisione 96/737/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al programma pluriennale per la promozione dell'efficienza energetica nella Comunità (SAVE II) come modificata dalla Decisione 647/2000/CE, in GUCE (2000) L 79/6.



normative contenenti *standard* relativi a frigoriferi e congelatori<sup>918</sup>, lavatrici<sup>919</sup> e lavasciuga<sup>920</sup>.

Nello stesso periodo, la Commissione europea ha sottolineato l'importanza di garantire la continua evoluzione della propria strategia per promuovere l'efficienza energetica, arrivando ad un incremento del 18% entro il 2010 rispetto ai livelli del 1995<sup>921</sup>. Anche il Consiglio ha indicato come l'esigenza di migliorare l'efficienza energetica costituisce una significativa priorità dell'azione europea nel settore energetico<sup>922</sup>, soprattutto per quanto riguarda l'edilizia<sup>923</sup>. Lo stesso allargamento dell'Unione verso i Paesi dell'Europa orientale nel 2004, ha costituito l'occasione per estendere l'*acquis* in materia di efficienza energetica, così come riconosciuto dal Sesto programma d'azione ambientale.

Di particolare valore per la riduzione delle emissioni di gas-serra è stata la proposta della Commissione per la promozione degli impianti di produzione combinata di energia e riscaldamento (*CHP, combined heat and power*)<sup>924</sup>, responsabili dei maggiori risparmi energetici. Nel 2004 è stata infatti adottata una Direttiva 2004/8/CE sulla promozione del CHP<sup>925</sup>. Gli impianti di cogenerazione, infatti, producono energia e calore in uno stesso processo, risparmiando almeno il 10% dei combustibili che sarebbero stati impiegati in due separati processi produttivi. La Commissione ha dunque previsto la promozione della cogenerazione attraverso i programmi SAVE e ALTENER, nonché attraverso possibili accordi volontari con quei settori industriali nei quali siano possibili risparmi energetici attraverso impianti CHP. Ad ogni modo, sebbene il coordinamento della strategia complessiva sia affidato alla Commissione, la responsabilità principale nello sviluppo di strategie nazionali rimane agli Stati membri. Questi sono infatti chiamati a favorire lo sviluppo di impianti di cogenerazione, incidendo sulla stabilizzazione delle tariffe energetiche, le quali rappresentavano un disincentivo agli investimenti sulla cogenerazione nel lungo periodo.

---

<sup>918</sup> Direttiva 96/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 settembre 1996, sui requisiti di rendimento energetico di frigoriferi, congelatori e loro combinazioni di uso domestico, in GUCE (96) L 236/36, modificata dalla Direttiva 2005/32/CE, in GUCE (2005) L 191/29 e dalla Direttiva 2008/28/CE, in GUCE (2008) L 81/48.

<sup>919</sup> Direttiva 95/12/CE della Commissione, del 23 maggio 1995, che stabilisce le modalità d'applicazione della direttiva 92/75/CEE per quanto riguarda l'etichettatura indicante il consumo di energia delle lavatrici ad uso domestico, in GUCE (1995) L 136/1, modificata dalla Direttiva 96/89/CE, in GUCE (1996) L 338/85 e dalla Direttiva 2006/80/CE, in GUCE (2006) L 362/67.

<sup>920</sup> Direttiva 96/60/CE della Commissione, del 19 settembre 1996, recante modalità d'applicazione della direttiva 92/75/CEE del Consiglio per quanto riguarda l'etichettatura indicante il consumo di energia delle lavasciuga biancheria domestiche, in GUCE (1996) L 266/1, modificata dalla Direttiva 2006/80/CE della Commissione, del 23 ottobre 2006, in GUCE (2006) L 362/67.

<sup>921</sup> Comunicazione della Commissione, L'efficienza energetica nella Comunità europea – Verso una strategia per l'uso razionale dell'energia, COM(98) 246 def.

<sup>922</sup> Risoluzione del Consiglio sull'efficienza energetica, GUCE 1999 C 394/1

<sup>923</sup> Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, sul rendimento energetico nell'edilizia, in GUCE(2002) L 1/65.

<sup>924</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Una strategia comunitaria per promuovere la produzione combinata di calore e di elettricità (cogenerazione) ed eliminare gli ostacoli al suo sviluppo, COM(97) 514 def. In tale strategia, la Commissione europea ha indicato infatti l'obiettivo generale di raddoppiare la quota di produzione energetica derivante dalla cogenerazione del 18% entro il 2010.

<sup>925</sup> Direttiva 2004/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia e che modifica la direttiva 92/42/CEE, in GUCE (2004) L 52/50.

Nello 2006, poi, la Commissione ha adottato inoltre un Piano d'azione per l'efficienza energetica<sup>926</sup>, allo scopo di ridurre il consumo di energia del 20% entro il 2020, attraverso misure quali: (i) l'efficienza energetica di prodotti, edifici e servizi; (ii) un maggiore rendimento nella produzione e distribuzione dell'energia; (iii) la riduzione dell'impatto dei trasporti; (iv) specifici finanziamenti ed investimenti in materia; (v) un consumo razionale di energia; (vi) il potenziamento di un'adeguata azione internazionale. L'obiettivo principale di tale piano è, dunque, di contenere e ridurre la domanda di energia, contribuendo in modo efficace alla trasformazione del mercato europeo dell'energia. I risparmi potenziali di energia più robusti sarebbero realizzabili nel settore degli edifici residenziali (-27%) e commerciali (-30%), dell'industria manifatturiera (-25%) e dei trasporti (-26%), per un risparmio complessivo stimato in circa 150-200 miliardi di euro<sup>927</sup>.

Il raggiungimento dell'obiettivo di ridurre del 20% il consumo di energia comporterà degli effetti positivi anche in termini di riduzione dell'impatto dei cambiamenti climatici, di diminuzione della dipendenza dell'Unione dai vari combustibili di origine fossile, nonché avrà ricadute effettive anche sul mercato del lavoro e sulla competitività delle imprese europee.

#### 6.4.3 *Lo sviluppo delle bio-energie*

Di importanza sempre più crescente è il settore della bioenergia, il quale sta ricevendo attualmente una particolare attenzione, tanto a livello di ricerca scientifica quanto al livello di regolamentazione. Nel 2005, infatti, la Commissione ha adottato il Piano d'azione nel settore della biomassa<sup>928</sup>, nel quadro della nuova politica energetica avviata dall'Unione europea allo scopo di fornire una soluzione alle conseguenze climatiche derivanti dall'eccessiva dipendenza dell'Unione europea dai combustibili fossili. Tra gli obiettivi della nuova politica energetica figurano la concorrenzialità del mercato energetico ed interno<sup>929</sup>, la sostenibilità ambientale dei combustibili utilizzati e la sicurezza nell'approvvigionamento energetico.

In particolare, per biomassa si intende l'insieme dei prodotti organici vegetali e animali impiegati nella produzione energetica, per una quota totale del 44-65% rispetto alle energie rinnovabili consumate e del 4% rispetto al fabbisogno energetico europeo. Un consumo di biomassa maggiore potrebbe comportare una serie di benefici per la diversificazione dell'offerta energetica nell'Unione, nonché la riduzione delle emissioni di gas-serra, senza considerare gli effetti sui prezzi del petrolio e sul livello di occupazione. La Commissione europea ha indicato così tre settori strategici sui quali concentrare i maggiori sforzi per l'impiego di biomassa: (i) il riscaldamento abitativo e urbano; (ii) la produzione di energia elettrica; e (iii) i

---

<sup>926</sup> Comunicazione della Commissione – Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità, COM(2006) 545 def.

<sup>927</sup> Comunicazione della Commissione – Tabella di marcia per le energie rinnovabili. Le energie rinnovabili nel 21° secolo, COM(2006) 848 def.

<sup>928</sup> Comunicazione della Commissione – Piano d'azione per la biomassa, COM(2005) 628 def.

<sup>929</sup> Cfr. KRETSCHMER B., NARITA D. E PERTERSON S., "The economic effects of the EU biofuel target", in *Energy Economics*, 2009.

biocarburanti per i trasporti e l'aviazione.

Nel 2006, inoltre, la Commissione ha presentato una Strategia europea per i biocarburanti<sup>930</sup>, nella quale si definiscono le potenzialità del ricorso ai biocarburanti originati dalla biomassa, quale forma di energia rinnovabile ed alternativa alle tradizionali fonti energetiche di origine fossile impiegate nel settore dei trasporti<sup>931</sup>. Nel dare piena attuazione alla Direttiva 2003/30/CE sui biocarburanti<sup>932</sup> del 2003, la Comunicazione della Commissione risponde dunque a tre obiettivi principali: (i) l'ulteriore promozione dei biocarburanti, tanto nell'Unione quanto nei Paesi terzi; (ii) la preparazione dell'impiego dei biocarburanti su vasta scala; e (iii) una più estesa cooperazione con i Paesi in via di sviluppo nella produzione sostenibile dei biocarburanti.

Quanto ai criteri di sostenibilità per i biocarburanti, un utile riferimento si può ritrovare nella Direttiva RED, la quale prevede un incremento del 10% della quota di energie rinnovabili nel settore dei trasporti entro il 2020. Tale quota include i biocarburanti, ovvero i carburanti di origine biologica e rinnovabile<sup>933</sup> oggetto di un intenso dibattito tanto in sede internazionale, quanto in sede di elaborazione del *Climate and Energy Package*. La questione dei biocarburanti solleva infatti una serie di preoccupazioni relative alla sicurezza alimentare, all'impatto ambientale, alla deforestazione, alla riduzione delle risorse naturali, agli effetti avversi per le popolazioni locali ed agricole, all'introduzione di OGM e specie aliene invasive. Al fine di ovviare a simili problemi – soprattutto per quanto riguarda la perdita di biodiversità e la deforestazione – l'Unione ha introdotto una serie di criteri di sostenibilità per la loro produzione. Tali criteri rappresentano l'elemento di maggiore novità del Pacchetto rispetto alla legislazione precedente, trovando riferimento anche nella Direttiva sulle specifiche relative ai carburanti (*FSD, Fuel Specification Directive*). Inoltre, rispetto ai biocarburanti, il legislatore europeo ha espresso una preferenza per i prodotti di seconda generazione, in quanto più efficaci in termini di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra<sup>934</sup>.

---

<sup>930</sup> Comunicazione della Commissione – Strategia dell'UE per i biocarburanti, COM(2006) 34 def.

<sup>931</sup> In particolare, si definisce la seguente terminologia: *biocarburante*, carburante liquido o gassoso utilizzato per i trasporti e prodotto dalla biomassa; *biomassa*, l'insieme della materia organica animale o vegetale; *biodiesel*, l'estere metilico prodotto dagli oli vegetali o animali di qualità diesel; *bioetanolo*, la produzione dell'etanolo originato dalla fermentazione di piante ricche di amido o zucchero.

<sup>932</sup> Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2003, sulla promozione dell'uso di biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, in GUCE (2003) L 123/42.

<sup>933</sup> Rientrano in questa categoria la legna da ardere, il carbonio, deiezioni animali, biogas, bioidrogeno, bioalcol, biomassa microbica, rifiuti e sottoprodotti della produzione agricola, colture a carattere energetico.

<sup>934</sup> Infatti, l'art. 21(2) della Direttiva sottolinea come il rispetto degli impegni di riduzione assunti a livello internazionale in materia di energie rinnovabili per il settore dei trasporti siano più facilmente raggiungibili attraverso il ricorso a biocarburanti prodotti a partire da rifiuti, residui, materie cellulosiche di origine non alimentare e materie ligneo-cellulosiche, il cui contributo appare essere il doppio di quello di altri biocarburanti.

## 6.5 La politica dei trasporti

Il settore dei trasporti, con circa il 25%, rappresenta il secondo settore con maggiori emissioni globali dell'Unione dopo il settore energetico. Nel corso degli ultimi decenni, la crescita del volume globale del trasporto su strada è avvenuta in modo uniforme in tutto il territorio dell'Unione<sup>935</sup>. A fronte di una diminuzione generalizzata delle emissioni in tutti gli altri settori produttivi, nel caso dei trasporti abbiamo invece assistito ad un aumento del 36% rispetto ai livelli del 1990, nonostante il miglioramento dell'efficienza dei veicoli. In particolare, le emissioni derivanti dal settore dell'aviazione e della navigazione marittima stanno conoscendo i ritmi di crescita più sostenuti.

È dunque facilmente comprensibile la ragione per cui l'Unione europea abbia intensificato i propri sforzi nella riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti, attraverso specifici obiettivi per le autovetture o l'inclusione dell'aviazione nel sistema ETS europeo. Tra le altre misure adottate dall'Unione a tal scopo, dobbiamo ricordare anche gli obiettivi di riduzione dell'intensità dei gas combustibili, i limiti di resistenza al rotolamento e i requisiti di etichettatura dei pneumatici, i misuratori obbligatori di pressione dei pneumatici per i nuovi veicoli, i criteri per l'acquisto di nuovi veicoli da parte delle autorità pubbliche rispetto alle emissioni di anidride carbonica e la durata del consumo di energia. Inoltre, al di là delle misure specifiche, appare essenziale valutare l'impatto delle politiche dei trasporti sulle emissioni di gas ad effetto serra più in generale, influenzando così il comportamento delle popolazioni e delle case automobilistiche e minimizzando l'impatto economico delle minori emissioni.

Considerata l'entità delle emissioni prodotte nel settore dei trasporti, risulta evidente come una significativa riduzione delle emissioni sia fondamentale per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dall'Unione europea, soprattutto per il 2050. La Commissione ha quindi avviato una serie di analisi per esaminare le misure e tecnologie più idonee a garantire il rispetto di tali obiettivi. Di fronte a tali dati allarmanti, la Commissione ha elaborato una strategia volta a dimezzare la crescita delle emissioni, attraverso specifiche misure quali la promozione dei trasporti pubblici, lo sviluppo di carburanti più sostenibili e una migliore gestione del trasporto merci<sup>936</sup>.

Nello stesso periodo, la Commissione europea ha inoltre avviato una serie di accordi volontari con le case automobilistiche, allo scopo di favorire lo sviluppo tecnologico nella produzione di autoveicoli responsabili di minori emissioni di anidride carbonica. La forma di accordo volontario è stata scelta dalla

---

<sup>935</sup> Commissione europea, "Third Communication from the EC Under the UN Framework Convention on Climate Change", SEC(2001) 2053 def.

<sup>936</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Trasporti ed emissioni di CO<sub>2</sub>: Verso un approccio comunitario, COM(98) 204 def.; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – La politica comune dei trasporti: la mobilità sostenibile e le sue prospettive future", COM(98) 716 def.

Commissione quale misura più appropriata rispetto ad una legislazione vincolante in quanto la natura dello sviluppo tecnologico necessario alla produzione di autoveicoli meno inquinanti è del tutto variabile in termini quantitativi e qualitativi<sup>937</sup>. È il caso dell'accordo concluso con l'Associazione europea dei costruttori di automobili (ACEA)<sup>938</sup>, il quale rientra nella strategia europea di riduzione delle emissioni di anidride carbonica dalle nuove automobili a 120g/km entro il 2010, contribuendo così per circa il 15% degli obiettivi di riduzione sottoscritti dall'Unione attraverso il Protocollo di Kyōto. Tale strategia prevede una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica in generale – e dei consumatori in particolare – rispetto ai nuovi veicoli a minore intensità di carburanti ed emissioni<sup>939</sup>.

L'accordo ACEA del 1998 è stato successivamente preso come riferimento per altri accordi volontari sottoscritti con case automobilistiche non europee, come nel caso dell'industria automobilistica giapponese (*JAMA, Japanese Automobile Manufacturers' Association*) e sudcoreana (*KAMA, Korean Automobile Manufacturers' Association*) nel 1999<sup>940</sup>. La conclusione di simili accordi volontari è sintomatica del nuovo approccio avviato in occasione del Quinto programma d'azione ambientale, il quale intendeva ampliare la gamma di strumenti legislativi e regolamentari attraverso il superamento delle tradizionali misure “comando e controllo”<sup>941</sup>.

Nonostante la prima Strategia della Commissione europea sui trasporti sia stata adottata nel 1995<sup>942</sup>, a fronte dell'indubbio miglioramento dell'efficienza delle autovetture figurava un parallelo aumento della quantità di autovetture in circolazione nell'Unione europea. Nello 2001, dunque, la Commissione ha prodotto un Libro bianco sulla politica europea dei trasporti<sup>943</sup>, il quale ha posto l'attenzione sulla necessità di integrare le esigenze ambientali e dello sviluppo sostenibile nelle politiche dei trasporti. In particolare, il Libro bianco suggerisce un graduale spostamento del traffico dal trasporto su strada o su rotaia a metodi più eco-sostenibili, nonché l'introduzione di nuove tecnologie volte al miglioramento dell'efficienza e alla promozione di energie alternative. La Commissione ha inoltre indicato la possibilità di

---

<sup>937</sup> Sul punto, cfr. BONGAERTS J., “Carbon Dioxide Emissions and Cars: An Environmental Agreement at EU Level”, in *EELR*, 1999.

<sup>938</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Attuazione della strategia comunitaria di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture: l'accordo ambientale con l'industria automobilistica europea, COM(98) 495 def. Nell'ACEA figurano i maggiori costruttori europei di auto, tra cui BMW AG, DaimlerChrysler AG, Fiat Auto S.p.A., Ford Europa Inc., General Motors Europa Ag, Dr. Ing. H.c.F. Porsche AG, PSA Peugeot Citroën, Renault SA, Volkswagen AG, AB Volvo.

<sup>939</sup> Direttiva 1999/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, relativa alla disponibilità di informazioni sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO<sub>2</sub> da fornire ai consumatori per quanto riguarda la commercializzazione di autovetture nuove, in GUCE (2000) L 12/16.

<sup>940</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Attuazione della strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte dalle autovetture: Esito dei negoziati con l'industria automobilistica giapponese e coreana, COM(99) 446 def. Nella JAMA figurano produttori quali Daihatsu, Industrie Pesanti Fuji (Subaru), Honda, Isuzu, Mazda, Nissan, Mitsubishi, Suzuki, Toyota. Nella KAMA, invece, Daewoo Motor Co. Ltd. Hyundai Motor Company, Società della Kia Motors.

<sup>941</sup> Per un approfondimento sul tema, cfr. KHALASTCHI R., WARD W., “New Instruments for Sustainability: an Assessment of Environmental Agreements under Community Law”, in *JEL*, 1998.

<sup>942</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture e per migliorare il risparmio di carburante, COM(95) 689 def.

<sup>943</sup> Libro bianco della Commissione europea – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte, COM(2001) 370 def.

incoraggiare l'utilizzo dei biocarburanti di origine agricola per i trasporti<sup>944</sup>.

Le emissioni derivanti dal trasporto su strada rappresentano da sole il 20% delle emissioni globali di anidride carbonica dell'Unione. Allo scopo di limitare tale ingente volume, nel 2007 la Commissione ha adottato una strategia complessiva di riduzione delle emissioni di anidride carbonica per i nuovi veicoli leggeri di circa il 25% entro il 2012 rispetto ai livelli del 2006. Tale normativa obbliga le case automobilistiche a produrre nuovi veicoli che emettano in media non più di 130 grammi di anidride carbonica per chilometro entro il 2015, e nel caso dei furgoni non più di 175 grammi entro il 2017. Nel 2020 tali obiettivi diminuiranno fino a 95 grammi per le auto e 147 grammi per i furgoni. Ciononostante, si prevede che alla fine del 2012 non sarà possibile centrare l'obiettivo dei 120 g/km stabilito per le automobili, a causa di forti ritardi nell'attuazione della normativa. Allo scopo di riaffermare gli impegni, la Commissione europea intende dunque presentare una comunicazione volta a sollecitare il contributo degli *stakeholders* per una strategia post-2020.

Di particolare importanza nel contesto della strategia europea sui trasporti, soprattutto in relazione alla riduzione delle emissioni di gas-serra, si rivelerà l'inclusione nello schema ETS del settore del trasporto aereo. Sebbene il trasporto aereo stia diventando progressivamente più economico, le emissioni derivanti dal settore dell'aviazione all'interno dell'Unione europea stanno aumentando in misura sensibile. Si calcola infatti che alcuni voli intercontinentali siano in grado di produrre la stessa quantità di emissioni generata dal riscaldamento annuale di un edificio residenziale. Allo scopo di contribuire a mitigare l'impatto dell'aviazione sui cambiamenti climatici, l'Unione ha deciso di inserire nel sistema ETS tutti i voli internazionali in partenza o in arrivo da un aeroporto europeo. Tale decisione è stata la naturale conclusione di un lungo processo di consultazione con gli *stakeholders* e di analisi di numerosi strumenti di mercato alternativi, il quale ha indicato come l'estensione dell'ETS europeo al settore dell'aviazione fosse la soluzione più efficace in termini economici ed ambientali. Infatti, rispetto ad un'eventuale tassa sui carburanti, l'inclusione dell'aviazione tra i settori coperti dall'ETS europeo sarà in grado di produrre gli stessi benefici ambientali ad un costo inferiore per l'economia europea. Vale a dire che l'aumento del prezzo dei biglietti aerei sarà di molto inferiore rispetto al miglioramento delle condizioni ambientali e climatiche.

Similmente a quanto già accadeva per le installazioni industriali, anche alle compagnie aeree sono assegnate determinate quote di emissione di anidride carbonica a livello annuale. Al termine di ciascun anno, ogni operatore dovrà restituire tante quote quante ne servono per coprire il totale delle proprie emissioni. L'esistenza di un mercato delle quote consentirà agli operatori di gestire le proprie emissioni secondo un approccio di costi e benefici. Infatti, se le emissioni effettive risulteranno inferiori alle quote assegnate, essi potranno vendere le quote in eccesso nel mercato del carbonio, oppure mantenerle per coprire future emissioni in eccesso. Laddove invece le loro emissioni dovessero eccedere il limite consentito, essi potranno adottare misure per ridurre le emissioni oppure acquistare quote aggiuntive nel mercato del carbonio, per esempio da altri settori industriali che abbiamo già ridotto con successo le

---

<sup>944</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dei biocarburanti nei trasporti, COM(2001) 547 def.

proprie emissioni. Anche gli operatori aerei potranno acquistare crediti di emissione derivanti da progetti nei Paesi in via di sviluppo, secondo quanto previsto dai meccanismi flessibili del Protocollo di Kyōto.

Infine, le emissioni di gas ad effetto serra prodotte dalla navigazione internazionale stanno aumentando sensibilmente e si calcola che, in mancanza di misure specifiche, raddoppieranno il loro volume attuale di 900 milioni di tonnellate entro il 2050. Attualmente, non esiste alcun accordo internazionale che imponga una riduzione delle emissioni nel settore della navigazione marittima, nonostante il dibattito abbia interessato i negoziati in sede IMO ed UNFCCC. L'Unione europea ha speso molte energie in tal senso e, nel caso non fosse possibile trovare una soluzione a livello internazionale, essa intende comunque impegnarsi a livello europeo.

Peraltro, in occasione dell'ECCP II era stato istituito un *working group* dedicato alla riduzione delle emissioni di gas-serra dalla navigazione, allo scopo di consentire una consultazione tecnica a livello formale fra gli *stakeholders*, attraverso una serie di opzioni per l'inclusione del trasporto marittimo internazionale negli impegni di riduzione delle emissioni dell'Unione. La Commissione europea ha dunque stabilito nel 2011 una *High Level Platform* (HLP) incaricata di gestire una discussione al vertice direttamente con il Vice Presidente Kallas e il Commissario per il Clima Hedegaard.

## 6.6 La gestione del suolo: il settore agricolo e forestale

Una questione particolarmente critica è rappresentata dalla relazione tra i cambiamenti climatici in atto e la gestione del suolo. Infatti, il modo in cui il suolo è utilizzato dai settori agricolo e forestale ha dato luogo ad un circolo vizioso tra l'impatto di tali attività sulle emissioni globali di gas-serra e l'impatto dei cambiamenti climatici sull'utilizzo del territorio. Tali settori rivestono un particolare significato nella strategia di lotta ai cambiamenti climatici, in ragione delle ingenti quantità di anidride carbonica accumulate e del continuo scambio di gas ad effetto serra tra il suolo e l'atmosfera. Il problema è legato all'influenza che molte attività umane – quali il pascolo o l'aratura – hanno sullo scambio di tali gas, con evidenti conseguenze sul surriscaldamento globale.

Un chiaro esempio è rappresentato dal grave fenomeno della desertificazione, in quanto i terreni desertici sono meno adatti ad assorbire gas-serra. Ne risulta, evidentemente, che l'espansione delle aree desertiche del Pianeta contribuisca sensibilmente all'aggravarsi dei cambiamenti climatici. Lo stesso si può dire per il fenomeno della deforestazione, in quanto attraverso l'abbattimento di enormi riserve forestali si diminuisce drasticamente la capacità di assorbimento dell'anidride carbonica da parte di tali terreni. Per quanto riguarda poi le zone umide, le quali costituiscono ingenti riserve di anidride carbonica, anche queste sono molto sensibili ai cambiamenti climatici, in particolare per gli effetti derivanti dall'innalzamento del livello dei mari.

Inoltre, l'utilizzo sostenibile del suolo rappresenta un importante fattore di conservazione della diversità biologica. È evidente, infatti, che l'incapacità delle specie animali e vegetali di adattarsi ai cambiamenti climatici in atto, rende seriamente difficile garantire la salvaguardia della biodiversità<sup>945</sup>. Senza considerare che la soluzione di tali questioni all'interno del futuro regime climatico internazionale deve necessariamente tenere conto anche delle esigenze socio-economiche dei settori legati allo sfruttamento del suolo.

La questione climatica nei settori agricolo e forestale investe soprattutto il trasferimento e lo stoccaggio delle emissioni, quale risultato della capacità di terreni e piante di assorbire i gas-serra dall'atmosfera attraverso il processo della fotosintesi. Le emissioni hanno luogo quando le piante vengono distrutte e il terreno viene sottoposto a serie trasformazioni, limitando così sensibilmente la loro capacità di assorbire i gas-serra. Si calcola che il rilascio del solo 0,1% dell'anidride carbonica attualmente raccolta dalle piante e dai terreni europei corrisponderebbe alle emissioni annuali di cento milioni di autovetture. Questo ci fa comprendere quanto sia essenziale intervenire anche nel settore agricolo e forestale.

Il Protocollo di Kyōto disciplina a livello internazionale la riduzione delle emissioni da parte dei Paesi industrializzati derivanti dall'agricoltura e dalle foreste, un settore denominato LULUCF. Quanto alle

---

<sup>945</sup> Per un approfondimento, cfr. KIM J.A., *Institutional Interplay Between Biodiversity and Climate Change: Toward Synergy Creation*, Princeton, 2003.



riduzione delle emissioni e pozzi di assorbimento da parte dei Paesi in via di sviluppo, queste sono regolate dal Programma REDD+ delle Nazioni Unite (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*)<sup>946</sup>.

L'Unione ha avviato misure relative all'utilizzo e alla gestione del territorio, allo scopo di ridurre le emissioni derivanti dai settori agricolo e forestale, attraverso la rimozione di anidride carbonica dall'atmosfera in un quantità corrispondente a circa il 9% delle emissioni globali europee. Le emissioni dovute alla deforestazione e al degrado forestale nei Paesi in via di sviluppo, invece, restano oggi difficili da quantificare. Si calcola che esse costituiscano circa il 16% delle emissioni globali di anidride carbonica e circa il 12% delle emissioni globali di gas ad effetto serra. La gravità di tali cifre si collega drammaticamente alla considerazione che circa un miliardo di persone che vivono in condizioni di povertà dipendono dalle risorse forestali per l'alimentazione, l'acqua, e l'energia.

La deforestazione non costituisce un fenomeno nuovo, ma ha accompagnato l'intero sviluppo delle società umane. Tuttavia, il vero problema è che attualmente le attività umane stanno distruggendo 13 milioni di ettari di foreste tropicali all'anno, con evidenti ripercussioni non solo sulle comunità locali, ma sull'equilibrio climatico e biologico del Pianeta stesso. Infatti, la distruzione delle foreste non comporta solamente il rischio di estinzione per innumerevoli specie animali e vegetali, ma è responsabile di circa il 20% delle emissioni di anidride carbonica. Ciononostante, si tratta di un fenomeno difficile da arginare, in ragione degli immediati benefici economici per i Paesi interessati. Le foreste coprono oggi circa il 30% delle terre emerse del Pianeta. Tra il 1990 e il 2005 è stato distrutto il 3% della superficie forestale della Terra e ad oggi non ci sono segnali confortanti per l'evoluzione della deforestazione nei prossimi decenni.

Il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni stabiliti dall'Unione europea per il 2050 saranno difficilmente raggiungibili senza adeguate misure a tutela delle risorse forestali. Nella Comunicazione della Commissione sulla deforestazione<sup>947</sup>, essa proponeva che i negoziati relativi alla UNFCCC discutessero dell'opportunità di ridurre del 50% la distruzione delle foreste tropicali entro il 2020, allo scopo di interrompere tale fenomeno entro il 2030, attraverso lo sviluppo di un Meccanismo mondiale per il carbonio forestale (*Global Forest Carbon Mechanism*)<sup>948</sup> che avrebbe fornito il necessario supporto finanziario ai Paesi in via di sviluppo. Allo stesso tempo, la Comunicazione suggeriva di rafforzare gli impegni nel campo del commercio, dell'agricoltura, dell'energia, della sicurezza alimentare e

---

<sup>946</sup> Il Programma REDD+ costituisce un intervento delle Nazioni Unite per la creazione di un valore finanziario per le riserve di anidride carbonica concentrate nelle aree forestali, attraverso una serie di incentivi per le politiche di riduzione delle emissioni dal settore forestale avviate dai Paesi in via di sviluppo. Il Programma prevede inoltre interventi mirati alla conservazione e alla gestione sostenibile delle foreste, nonché l'incremento dell'anidride carbonica conservata nelle foreste. La tutela degli ecosistemi forestali contribuirà efficacemente all'adattamento ai cambiamenti climatici.

<sup>947</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, COM(2008) 645 def.

<sup>948</sup> Il Meccanismo mondiale per il carbonio forestale rappresenta uno strumento finanziario di sostegno alla riduzione delle emissioni nei Paesi in via di sviluppo derivanti da progetti contro la deforestazione e la degradazione forestale. La Commissione europea ha avanzato tale proposta allo scopo di influenzare i negoziati internazionali in sede UNFCCC per quanto riguarda la questione delle risorse forestali, nel contesto del *Bali Action Plan*.

dello sviluppo sostenibile allo scopo di assicurare una coerente risposta politica ai fenomeni della deforestazione e del degrado forestale, grazie ad un appropriato meccanismo di finanziamento funzionante nel periodo 2013-2020.

Nell'aprile 2009 il Parlamento europeo e il Consiglio invitarono la Commissione a considerare ulteriori alternative per l'inclusione delle emissioni LULUCF nel contesto degli obiettivi di riduzione già fissati. La Commissione europea ha dunque avviato un nuovo processo di consultazione volto ad approfondire la posizione degli Stati membri e degli altri *stakeholders*. Nel 2010 è stato poi istituito nel contesto dell'ECCP II un gruppo di esperti sul LULUCF, incaricato di coordinare il processo di consultazione con gli Stati membri e l'opinione pubblica.

Attualmente, la superficie dell'Unione europea coperta da foreste o destinata ad attività agricole rappresenta più del 75% del totale. Ciononostante, finora si è fatto ben poco per assicurare che le riserve di anidride carbonica ammassate nel terreno e nelle foreste contribuissero attivamente alla riduzione dei gas ad effetto serra, in ragione della difficoltà di raccogliere dati e di attuare pratiche omogenee. A seguito dei progressi fatti alla COP-17 di Durban del dicembre 2011, la Commissione europea ha sottoposto una proposta per armonizzare la disciplina LULUCF in modo da considerare le emissioni derivanti dalle attività agricole e forestali quale primo passo per inserire concretamente tali settori negli obiettivi di riduzione fissati. Rispetto a quanto concordato a Durban, la proposta della Commissione si spinge oltre, fino a considerare anche la gestione dei pascoli e dei terreni coltivati, resa obbligatoria per gli Stati membri, allo scopo di garantire la totale integrità ambientale dei gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea. La considerazione delle emissioni derivanti dal drenaggio e dalla riumidificazione delle zone umide resta comunque su base volontaria, come previsto a livello internazionale. La proposta obbliga inoltre gli Stati membri ad adottare piani d'azione che contengano precise indicazioni rispetto alle misure da intraprendere per incrementare i pozzi di assorbimento di anidride carbonica e l'abbattimento delle emissioni di gas-serra nel settore agricolo e forestale.

Ad ogni modo, la proposta della Commissione non stabilisce un preciso obiettivo di riduzione delle emissioni LULUCF, sebbene la Commissione intenda valutare una serie di scenari alternativi per il futuro, una volta che la disciplina abbia dimostrato la propria efficacia. Non c'è dubbio però che, nel lungo periodo, un sistema che consideri le emissioni del settore LULUCF contribuirà in misura rilevante agli sforzi di mitigazione dei cambiamenti climatici, fornendo ulteriori stimoli ed efficaci alternative che assicurino una crescita sostenibile, la tutela della diversità biologica e delle risorse naturali e alimentari.

Il Programma REDD+ rappresenta uno strumento relativamente nuovo nel quadro delle politiche climatiche internazionali. Introdotta ufficialmente alla COP-13 di Bali del 2007, tale strategia ha conosciuto una rapida evoluzione negli anni seguenti. L'Unione europea, oltre ad appoggiare i negoziati UNFCCC relativi al REDD+, supporta anche la *Partnership REDD+*<sup>949</sup> e il Partenariato internazionale sul carbonio forestale (*FCPF, Forest*

---

<sup>949</sup> La *Partnership REDD+* costituisce una piattaforma provvisoria per la definizione delle azioni e dei finanziamenti per le iniziative a riduzione delle emissioni nei Paesi in via di sviluppo derivanti dalla deforestazione e dal degrado forestale. A tale scopo, la

*Carbon Partnership Facility*)<sup>950</sup>. L'approccio europeo al Programma REDD+ è fondato principalmente sul Piano d'azione FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*)<sup>951</sup>, il quale beneficia di 64 dei 107 milioni di euro destinati a supportare progetti REDD+ in Asia, Africa e America Latina nel periodo 2007-2012.

Il Programma REDD+ si concentrava all'inizio sulla cattura di anidride carbonica, con la conseguenza che le risorse forestali rischiavano di non essere conservate in ragione del loro valore intrinseco quanto piuttosto che le relazioni coi variabili prezzi del carbonio o con la variazione delle circostanze politiche. Tali limiti hanno portato, dopo un profondo dibattito, ad elaborare una serie di meccanismi di tutela sociale ed ambientale delle popolazioni e degli ecosistemi interessati. Le recenti COP di Cancún e Durban hanno poi contribuito a chiarire il Programma, il quale sarà suddiviso in tre fasi: (i) lo sviluppo di strategie nazionali e di *capacity-building*; (ii) attività dimostrative e di *capacity-building*; e (iii) attuazione su vasta scala. Ciononostante, le modalità e le procedure di finanziamento della terza fase rimangono tutt'ora da definire e saranno oggetto dei prossimi negoziati. La Commissione europea sta attualmente esaminando diverse opzioni per incentivare l'investimento privato su progetti che contrastino la deforestazione e migliorino l'efficienza del sistema di finanziamento REDD+. La necessità di stabilire un chiaro sistema di finanziamento appare peraltro più pressante in considerazione dell'impegno da parte dei Paesi industrializzati di garantire finanziamenti attuali di 100 miliardi di dollari ai Paesi in via di sviluppo a partire dal 2020.

L'efficace attuazione del Programma REDD+ dovrebbe consentire di ricavare sostanziosi benefici socio-economici, oltre al risultato prioritario della mitigazione dei cambiamenti climatici. Questioni quali la diversità biologica, l'adattamento ai cambiamenti climatici, lo sviluppo di una strategia di basse emissioni di carbonio e il rafforzamento dei diritti delle popolazioni indigene non rappresentano infatti considerazioni marginali. La dimensione del successo del Programma dipenderà tuttavia dallo sviluppo di un adeguato quadro giuridico e di un conseguente piano di aiuti finanziari.

Rispetto al settore agricolo, le maggiori fonti di gas ad effetto serra sono le emissioni di metano dovute all'allevamento di bestiame e alle emissioni di protossido d'azoto dal suolo a seguito della concimazione. Poiché non è stata ancora adottata alcuna misura specifica a riduzione delle emissioni di gas-serra da tale settore, la Commissione europea ha sottolineato come sia necessario un approccio generale<sup>952</sup>. Nonostante tali ritardi, la riforma della PAC del 1992 sembra abbia consentito una riduzione delle

---

*Partnership* si propone di intraprendere azioni immediate, migliorando l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza e il coordinamento delle iniziative REDD+, nonché i relativi strumenti finanziari, facilitando così il trasferimento delle conoscenze, il potenziamento delle capacità, le azioni di mitigazione, lo sviluppo e il trasferimento tecnologico.

<sup>950</sup> Il FCPF offre assistenza ai Paesi in via di sviluppo nell'attuazione delle relative attività di riduzione delle emissioni derivanti dalla deforestazione e dalla degradazione forestale, attraverso la promozione degli obiettivi stabiliti dal Programma REDD+.

<sup>951</sup> Gli Accordi volontari di partenariato FLEGT sono volti ad arrestare il commercio del legname tagliato illegalmente e dei prodotti da esso derivati, nonché di contribuire agli sforzi per bloccare la deforestazione e il degrado forestale, le relative emissioni di carbonio e la perdita di biodiversità a livello globale, allo stesso tempo promuovendo una crescita economica sostenibile e il rispetto per le popolazioni indigene e locali.

<sup>952</sup> Commissione europea, "Third Communication from the EC Under the UN Framework Convention on Climate Change", SEC (2001) 2053.

emissioni dal settore agricolo di circa il 4% tra il 1990 e il 1999, soprattutto attraverso l'introduzione di cambiamenti nelle tipologie di bestiame allevato<sup>953</sup>.

Ad ogni modo, a causa della cresciuta domanda di prodotti alimentari, la quota complessiva di emissioni prodotte dal settore agricolo aumenterà nel 2050 fino ad un terzo del totale. Ciò rende essenziale rafforzare l'impegno di riduzione delle emissioni del settore agricolo, altrimenti altri settori saranno costretti a maggiori riduzioni per bilanciare tale disequilibrio. Per arrivare ad una riduzione stimata tra il 42% ed il 47%, sarà necessario ridurre le emissioni dall'allevamento, dai fertilizzanti e dal concime, così come dallo stoccaggio di anidride carbonica nel sottosuolo e nelle foreste. Inoltre, si rivelerà utile supportare una trasformazione dell'alimentazione verso un maggiore consumo di vegetali rispetto alla carne, la cui produzione è responsabile di maggiori emissioni di gas ad effetto serra.

---

<sup>953</sup> DAVIES P.G.G., *op. cit.*, p. 302.

## 6.7 La strategia di adattamento e i finanziamenti per il clima

Quanto alla strategia di adattamento, nell'aprile 2009 la Commissione europea ha pubblicato il Libro bianco sulle politiche di adattamento<sup>954</sup>, il quale concentrava l'analisi su quattro principali aree tematiche: (i) stabilire un solido patrimonio di conoscenza in quanto lo scambio delle informazioni è essenziale allo sviluppo delle politiche climatiche; (ii) inserire le considerazioni di natura climatica all'interno delle altre politiche materiali dell'Unione; (iii) stabilire misure di finanziamento delle politiche climatiche; (iv) supportare gli sforzi internazionali sull'adattamento, per esempio sostenendo i Paesi extra-europei a migliorare le proprie capacità di adattamento ai cambiamenti climatici.

Le strategie di adattamenti intendono anticipare gli effetti negativi provocati dai cambiamenti climatici attraverso appropriate azioni che prevengano o minimizzino i possibili danni. Il principio dell'azione preventiva – già ampiamente trattato nel capitolo II – indica come una pronta azione sia di molto preferibile al successivo costo di un danno. Le strategie di adattamento sono dunque necessarie ad ogni livello di *governance* climatica, dal livello locale al livello internazionale.

Tra gli esempi più diffusi di misure di adattamento figurano l'utilizzo più efficiente di risorse idriche limitate, l'adattamento delle costruzioni alle possibili condizioni climatiche future e ad eventi climatici estremi, la costruzione di sistemi di difesa dalle inondazioni e di dighe, dello sviluppo di colture resistenti alla siccità, la coltivazione di specie vegetali meno vulnerabili agli eventi climatici e agli incendi, la previsione di “corridoi umanitari” per le specie migratrici.

In ragione della forte diversità tra le risorse naturali e le condizioni climatiche delle diverse regioni europee, le strategie di adattamento principali devono essere intraprese a livelli nazionale, regionale o locale. Ciò proprio perché la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, conseguentemente, differisce sensibilmente tra le varie popolazioni, regioni e settori produttivi all'interno dell'Unione europea, la quale deve comunque garantire il supporto alle iniziative degli Stati membri attraverso azioni di coordinamento e di scambio delle informazioni. Oltre a ciò, l'Unione deve garantire che le considerazioni legate all'adattamento ai cambiamenti climatici trovino applicazione in tutte le politiche materiali europee.

Il ruolo dell'Unione europea può tuttavia acquistare maggiore importanza laddove l'impatto dei cambiamenti climatici superi le frontiere nazionali ed incida su intere regioni. In tali circostanze, le istituzioni europee devono garantire la solidarietà tra gli Stati membri, soprattutto in favore delle regioni più svantaggiate e maggiormente soggette agli effetti più pesanti dei cambiamenti climatici.

---

<sup>954</sup> Libro bianco della Commissione europea – L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo, COM(2009) 147 def.

Come abbiamo già sottolineato, l'attuazione delle politiche di adattamento e di riduzione delle emissioni nei Paesi in via di sviluppo necessitano di ingenti risorse finanziarie. Alle Conferenze di Copenhagen e Cancún, i Paesi industrializzati si sono impegnati a mobilitare fino a 30 miliardi di dollari come finanziamenti *fast start* nel periodo 2010-2012 e, nel lungo periodo, 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020. L'Unione europea si è fatta carico di 7,2 miliardi di dollari come investimento *fast start*, di cui 4,68 già mobilitati nel biennio 2010-2011 a finanziamento di azioni concrete nei Paesi in via di sviluppo, in particolare per i Paesi meno sviluppati e più vulnerabili. Per garantire l'erogazione più efficace possibile, la maggior parte dei finanziamenti *fast start* saranno stanziati attraverso gli strumenti di cooperazione allo sviluppo già esistenti. Quanto agli investimenti nel periodo 2013-2020, è necessario identificare un approccio complessivo che ne definisca l'entità precisa.

Ad ogni modo, l'erogazione di tali risorse finanziarie dipenderà dall'attuazione di azioni di adattamento e di limitazione delle emissioni da parte dei Paesi in via di sviluppo che siano efficaci e trasparenti. Inoltre, laddove i finanziamenti *fast start* siano di provenienza pubblica, gli investimenti finanziari sul lungo periodo richiederanno un contributo dalle fonti più differenti: investimenti diretti dei Paesi in via di sviluppo, anche a carattere privato; supporto estero attraverso sovvenzioni pubbliche; crediti dal settore privato e dalle istituzioni finanziarie multilaterali; finanziamenti derivanti dal mercato del carbonio. Sarà inoltre utile esplorare il ricorso a nuove fonti di finanziamento, come nel caso dei profitti derivanti da futuri strumenti di mercato per le emissioni prodotte dall'aviazione e dalla navigazione internazionale, o da altri strumenti di mercato a carattere settoriale.

A livello dei negoziati UNFCCC si è stabilito che la maggior parte dei futuri finanziamenti climatici sarà erogata tramite il *Green Climate Fund* istituito alla Conferenza di Cancún. A tal fine, si stanno preparando gli strumenti idonei all'operationalizzazione e capitalizzazione del Fondo, che l'Unione europea spera possa iniziare a funzionare a partire dal 2012.

I finanziamenti *fast start* erogati dall'Unione europea servono dunque all'attuazione immediata di azioni urgenti di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, nonché alla preparazione di azioni da implementare nel medio e lungo periodo, come nel caso delle attività a potenziamento delle capacità e di sviluppo e trasferimento di tecnologia. In particolare, i finanziamenti *start up* consentiranno ai Paesi in via di sviluppo di: (i) proteggersi dagli eventi climatici più catastrofici attraverso la promozione di piani nazionali di adattamento e di finanziamenti alla ricerca scientifica; (ii) incentivare lo sviluppo di una crescita economica a bassa intensità di emissioni, grazie a progetti di efficienza energetica e di trasporti a basse emissioni; (iii) proteggere il patrimonio forestale e garantire la crescita economica, nel contesto del Programma REDD+; (iv) promuovere l'effettiva ed efficiente attuazione di un nuovo regime climatico internazionale. La trasparenza di tale sistema di finanziamenti gioca infatti un ruolo fondamentale nel supportare i negoziati climatici internazionali. A tale scopo, l'Unione europea si è impegnata a fornire precise comunicazioni all'UNFCCC su base annuale.

Allo stesso tempo, l'Unione sta assicurando che i finanziamenti per la lotta ai cambiamenti climatici non

comportino effetti negativi sulle politiche di lotta alla povertà avviate a seguito degli Obiettivi di sviluppo del Millennio<sup>955</sup>. In realtà, l'Unione ha già verificato concretamente che le principali azioni volte alla riduzione delle emissioni di gas-serra e all'adattamento ai cambiamenti climatici dei Paesi in via di sviluppo comportino benefici significativi anche in relazione alla campagna di riduzione della povertà.

---

<sup>955</sup> Gli Obiettivi di sviluppo del Millennio sono stati adottati dagli Stati membri dell'ONU nel settembre 2000. Tali obiettivi sono volti a: (i) sradicare la povertà estrema e la fame; (ii) rendere universale l'istruzione primaria; (iii) promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne; (iv) ridurre la mortalità infantile; (v) migliorare la salute materna; (vi) combattere l'AIDS, la malaria e altre malattie; (vii) garantire la sostenibilità ambientale; e (viii) sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo.





## CAPITOLO VII

# VERSO UN REGIME CLIMATICO INTERNAZIONALE POST-KYŌTO

*SOMMARIO:* 7.1 Recenti sviluppi dell'azione europea a livello interno ed internazionale – 7.2 I negoziati in corso per la definizione del nuovo regime climatico internazionale post-Kyōto – 7.3 Elementi del regime climatico post-Kyōto: riflessioni – 7.3.1 Un mercato globale del carbonio – 7.3.2 Un sistema di tassazione ambientale – 7.3.3 Strategie per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili – 7.3.4 La tutela del territorio e del patrimonio forestale – 7.3.5 Ulteriori obiettivi settoriali

## **7.1 Recenti sviluppi dell'azione europea a livello interno ed internazionale**

Quanto trattato finora ha evidenziato come esista una forte connessione tra lo sviluppo delle politiche climatiche a livello europeo e l'azione dell'Unione nel contesto dei negoziati climatici internazionali. Allo stesso tempo, rientrano nella strategia climatica dell'Unione europea anche la moltitudine di relazioni bilaterali instaurate da questa con Stati terzi ed altre organizzazioni internazionali, quale rafforzamento della sua politica multilaterale, da una parte, e coordinamento nei negoziati in sede UNFCCC. A tale scopo, basti citare a titolo esemplificativo il forte impegno rivestito dalle istituzioni europee alla Conferenza di Copenhagen o l'inclusione di specifiche disposizioni sui cambiamenti climatici nella seconda revisione dell'Accordo di Cotonou del 2009<sup>956</sup>.

Nonostante l'Unione europea si sia fatta promotrice di efficaci misure di contenimento e riduzione delle emissioni di gas-serra, le emissioni globali hanno continuato ad aumentare, soprattutto a causa dei sostenuti ritmi di crescita economica dei Paesi emergenti<sup>957</sup>. A partire dalla rivoluzione industriale le attività dell'uomo hanno prodotto un sensibile innalzamento della temperatura media del Pianeta. Si calcola che a partire dal 1850, la temperatura sia aumentata di 0,8°C e che il primo decennio degli anni Duemila sia stato il più caldo dal 1880, ovvero da quando è stato avviato un monitoraggio adeguato. Sebbene il Protocollo di Kyōto del 1997 abbia posto i maggiori sforzi di riduzione in capo ai Paesi industrializzati, attualmente le emissioni di

---

<sup>956</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, del 20 gennaio 2010, relativa alla seconda revisione dell'accordo di partenariato ACP-CE (accordo di Cotonou), in GUUE (2010) C 305 E/1.

<sup>957</sup> Infatti, alcune ricerche scientifiche hanno calcolato che nel 2010 le sole emissioni di anidride carbonica prodotte dal settore energetico hanno raggiunto la somma record di oltre 30 giga tonnellate e la concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera ha raggiunto il livello più alto da 650 mila anni.

gas-serra dei Paesi in via di sviluppo hanno superato le emissioni complessive dei Paesi industrializzati. Tale dinamica appare destinata a peggiorare nel corso dei prossimi decenni. Risulta dunque evidente che, per essere efficace, la lotta ai cambiamenti climatici deve assumere un carattere globale. I Paesi industrializzati continuerebbero a sostenere i maggiori sforzi di riduzione, ma anche i Paesi in via di sviluppo dovrebbero attuare misure volte alla riduzione delle emissioni.

Nonostante gli innegabili ritardi, il progressivo sviluppo di un regime climatico internazionale post-2020 è tuttavia già iniziato, sulla base della volontà di oltre 90 Paesi industrializzati e in via di sviluppo di ridurre gradualmente e limitare le proprie emissioni entro il 2020, i quali rappresentano circa l'80% delle emissioni globali. In tal senso, infatti, alla Conferenza di Durban gli Stati parte hanno concordato – dietro impulso dell'Unione europea – di adottare entro il 2015 un regime giuridico di lotta ai cambiamenti climatici che entri in vigore entro il 2020. Questo dovrebbe includere tutti i settori produttivi attualmente non considerati, come nel caso dell'aviazione internazionale, il trasporto marittimo e l'agricoltura.

Il Protocollo di Kyōto, rappresenta tuttora il principale strumento internazionale volto all'abbattimento delle emissioni di gas ad effetto serra. Ciononostante, la sua portata è attualmente limitata in quanto non contiene alcun obbligo di riduzione per i Paesi in via di sviluppo. Inoltre, non è mai stato ratificato dagli Stati Uniti, il Canada ha espresso la volontà di ritirarsi dal Protocollo e Paesi importanti quali il Giappone e la Federazione Russa hanno indicato la propria contrarietà ad un secondo periodo di adempimento. Ne risulta che attualmente nello scopo del Protocollo rientrano solamente il 30% delle emissioni globali, e si prevede che in futuro tale quota scenderà al solo 15% delle emissioni globali. Tali cifre assumono un valore più drammatico se si considera che nel 2020 le emissioni prodotte dai Paesi in via di sviluppo raggiungeranno addirittura il 65% del totale. Un simile scenario ha spinto l'Unione europea a sostenere con sempre maggior vigore la necessità di elaborare un regime climatico internazionale che succeda al Protocollo di Kyōto e che contenga precisi obblighi di riduzione anche per i Paesi in via di sviluppo.

Fino al 2020, comunque, il regime climatico internazionale sarà regolato dalla UNFCCC e dalle nuove norme, istituzioni ed obblighi risultati dai negoziati di Copenhagen, Cancún, Durban e Doha. Inoltre, un secondo periodo di adempimento del Protocollo di Kyōto entrerà in vigore nel 2013 per quegli Stati che abbiano espresso la volontà di impegnarsi nella fase transitoria verso un nuovo regime climatico, come nel caso dell'Unione europea. Ad ogni modo, le decisioni prese alle Conferenze di Copenhagen, Cancún, Durban e Doha non sembrano essere ancora sufficienti per ridurre le emissioni di gas-serra ad un livello tale che sia compatibile con il mantenimento dell'aumento della temperatura media terrestre sotto i 2°C rispetto all'era pre-industriale. Attraverso la *Durban Platform for Enhanced Action*, i negoziati dovrebbero condurre all'adozione di un nuovo Protocollo che disciplini il nuovo regime climatico internazionale. La Conferenza di Doha è stata chiamata a valutare la durata del secondo periodo di adempimento nonché il destino dei crediti di emissione in eccesso del primo periodo.

Ricordiamo anche che, oltre al contesto dei negoziati UNFCCC, l'Unione europea e gli Stati membri partecipano attivamente in altre sedi internazionali, come nel caso dell'IPCC, del G8 e G20, del Forum

delle maggiori economie sull'energia e il clima, dell'OCSE e dell'IEA (*International Energy Agency*)<sup>958</sup>, dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, della Banca mondiale e dell'Organizzazione mondiale della sanità. Il coinvolgimento di esperti di altre questioni nella diplomazia climatica contribuisce a rafforzare la posizione dell'Unione europea nei negoziati internazionali, in quanto consente il ricorso a *network* già esistenti per la promozione della propria strategia climatica, inserendola quale priorità in numerose agende internazionali

Come abbiamo già anticipato, poi, la lotta ai cambiamenti climatici ha gradualmente assunto una maggiore importanza anche nelle relazioni bilaterali dell'Unione con altri Paesi, industrializzati o in via di sviluppo. Quale maggior contribuente a livello globale in termini di aiuti allo sviluppo, l'Unione europea rappresenta anche il maggior finanziatore per le politiche climatiche, quale sostegno ai Paesi in via di sviluppo per le misure di adattamento ai cambiamenti climatici. Possiamo affermare che lo sviluppo di solide relazioni bilaterali dell'Unione con Stati terzi in materia è essenziale alla creazione di una posizione comune funzionale alla partecipazione ai negoziati climatici internazionali. Per realizzare tale obiettivo, l'Unione sta facendo sempre più spesso ricorso a strumenti quali i dialoghi regolatori con Stati terzi, nel tentativo di promuovere un approccio equo e convergente fondato sulla crescita ecologica e la lotta contro il cambiamento climatico. Accanto a tale strumento, troviamo poi il dialogo strategico ad alto livello, coinvolgente alcune questioni più rilevanti quali l'energia e un approccio complessivo e globale ai cambiamenti climatici.

La posizione centrale rivestita dall'Unione nel regime climatico internazionale ha contribuito in misura rilevante al rafforzamento delle relazioni esterne europee, soprattutto a partire dal 2001. Tale protagonismo ha consentito il rilancio del Protocollo di Kyōto dopo il disimpegno statunitense, l'accordo con la Federazione Russa del 2004 e il l'avvio del sistema ETS europeo nel 2005. Gran parte della dottrina sostiene infatti l'indubbio ruolo di *leadership* esercitato dall'Unione europea nella gestione dei negoziati internazionali in materia di lotta ai cambiamenti climatici<sup>959</sup>. Appare evidente che senza l'impegno dell'Unione europea, non solo gli obiettivi stabiliti a Kyōto sarebbero stati meno ambiziosi, ma lo stesso Protocollo sarebbe difficilmente entrato in vigore. Allo stesso tempo, però, la condotta dei negoziati da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri ha sofferto di alcune difficoltà derivanti dall'assetto istituzionale e dal limitato coordinamento tra i vari dipartimenti impegnati, da una parte, e tra l'Unione e gli Stati membri, dall'altra.

I negoziati climatici sono solitamente coordinati dalla Presidenza, assistita dalla Commissione europea e dallo Stato che esercita la Presidenza di turno, assumendo la forma della cosiddetta *trojka*. Ciò comporta una serie di questioni problematiche capaci di rallentare l'intero processo decisionale, in ragione anche

---

<sup>958</sup> L'Agenzia internazionale dell'energia è un'organizzazione internazionale fondata in ambito OCSE nel 1974, in seguito allo *shock* petrolifero dell'anno precedente. Lo scopo dell'AIE è di facilitare il coordinamento delle politiche energetiche dei Paesi membri, in modo da garantire la stabilità degli approvvigionamenti energetici necessari a sostenere la crescita economica. Recentemente, l'Agenzia ha esteso il suo mandato verso la direzione dello sviluppo sostenibile, della protezione ambientale e della lotta ai cambiamenti climatici. L'AIE si occupa di tutti i settori energetici ad eccezione dell'energia nucleare.

<sup>959</sup> Sul punto, cfr. GUPTA J. E VAN DER GRIJP N., "Perceptions of the EU's role: Is the EU a leader?", in GUPTA J. E GRUBB M. (eds.), *op. cit.*; YAMIN F., "The role of the EU in climate negotiations", in GUPTA J. E GRUBB M. (eds.), *op. cit.*; GUPTA J. E RINGIUS L., "The EU's climate leadership: Reconciling ambition and reality", in *IEA*, 2001.

dell'esistenza di 27 diverse posizioni tra gli Stati membri. Allo scopo di facilitare l'adozione di una posizione comune ai negoziati internazionali in sede UNFCCC, le istituzioni europee e gli Stati membri hanno gradualmente sviluppato un maggiore coordinamento.

Precedentemente alla riforma introdotta attraverso il Trattato di Lisbona, il primo elemento di debolezza da considerare era il sistema di Presidenze semestrali a rotazione, affiancate oggi da una Presidenza stabile della durata di due anni e mezzo. La critica principale era legata al fatto che tale sistema non favorisce una certa continuità nella gestione delle strategie negoziali o nella definizione di una prospettiva strategica sul lungo periodo. Un simile limite appare più critico in un contesto negoziale come la UNFCCC, il quale è determinato da un'agenda dinamica in continuo sviluppo. Risulta evidente infatti che non tutti gli Stati membri siano in grado di mettere in campo un apparato organizzativo adeguato nella definizione dell'agenda del semestre e, di conseguenza, nel coordinamento tra le diverse delegazioni presenti ai negoziati internazionali.

Il contributo della Presidenza permanente e della Commissione europea appare, dunque, essenziale all'efficacia dell'azione dell'Unione in ambito internazionale, soprattutto nel contesto dei complessi negoziati UNFCCC. Peraltro, le Presidenze degli Stati più piccoli hanno spesso fatto ricorso all'assistenza fornita dal *Working Party on Climate Change*, creato dalla Presidenza di turno irlandese nel 2004, il quale ha introdotto un sistema fondato su Stati coordinatori e Stati specializzati su settori specifici di negoziato. Tale sistema offre tra l'altro il vantaggio di consentire ai diversi Stati membri di specializzarsi in determinati aspetti della materia, lasciando alla Presidenza la possibilità di concentrare il proprio impegno sulla definizione di una strategia complessiva.

Un ulteriore aspetto innovativo introdotto nel 2007 è stata la previsione di un'agenda condivisa tra le tre Presidenze di turno che si succedono nel corso di 18 mesi, allo scopo di cooperare più intensamente nel conseguimento degli obiettivi comuni. Questa nuova *trojka* consente una migliore distribuzione delle responsabilità – in ragione degli interessi e delle competenze delle tre Presidenze – anche in sede di negoziati climatici internazionali<sup>960</sup>. In sede di Consiglio, peraltro, sulle questioni climatiche ed energetiche si assiste spesso alla conduzione delle discussioni da parte di Paesi quali la Germania, il Regno Unito, i Paesi Bassi, la Svezia e la Finlandia, i quali hanno sviluppato da lungo tempo una particolare sensibilità a tali tematiche. Ne risulta, quindi, che l'affidamento di determinati capitoli dei negoziati a Stati membri che abbiamo già acquisito una particolare capacità settoriale, non possa rappresentare che un forte elemento di innovazione e sostegno all'avanzamento delle priorità elaborate dall'Unione in materia.

Una seconda considerazione relativa all'indebolimento della posizione negoziale dell'Unione europea in materia di cambiamenti climatici è legata al predominio delle considerazioni ambientali rispetto a quelle economiche e commerciali, che si riflette nella predominanza dei Ministeri dell'Ambiente nelle delegazioni

---

<sup>960</sup> Cfr. AFIONIS S., "European Union coherence in UNFCCC negotiations under the new Treaty of Lisbon (Reform Treaty)", in *Sustainable Development Law & Policy*, 2009.

negoziali rispetto ai Ministeri dell'Economia e del Commercio<sup>961</sup>. Infatti, a livello istituzionale, nell'Unione europea il dibattito sul mandato negoziale da affidare per le Conferenze delle Parti UNFCCC inizia nell'apposito gruppo di lavoro in sede di Consiglio, per poi spostarsi nel COREPER ed, infine, nel Consiglio Ambiente. Ne consegue un'evidente sovra-rappresentazione delle istanze di natura ambientale, nonostante i cambiamenti climatici coinvolgano considerazioni economiche, commerciali, energetiche, dei trasporti e di cooperazione allo sviluppo. Ne risulta che una maggiore cooperazione tra i Ministeri dell'Ambiente, del Commercio e dell'Economia rappresenterebbe un contributo rilevante nella definizione di una strategia climatica più efficace e complessiva<sup>962</sup>.

Il contributo fornito dalla DG CLIMA nel coordinamento tra le diverse istanze nel contesto dei negoziati climatici internazionali rappresenta un elemento particolarmente significativo. Peraltro, in anni recenti l'ECOFIN ha assunto una maggiore responsabilità nella definizione dei parametri finanziari legati all'azione di lotta ai cambiamenti climatici, nel contesto della Strategia Europa 2020. Lo stesso Servizio europeo per l'azione esterna ha creato una piccola struttura incaricata del coordinamento politico nelle relazioni con la DG CLIMA. Degno di nota è inoltre la creazione del *Green Diplomacy Network (GDN)*<sup>963</sup> nel 2003, ovvero di una rete di diplomatici degli Stati membri che si occupano delle questioni climatiche. La stessa Commissione, poi, ha gradualmente incoraggiato le proprie delegazioni nei maggiori Paesi – come nel Caso degli Stati Uniti, della Federazione Russa, dell'India e della Cina – di avviare un dialogo sulle questioni climatiche.

A sostegno del proprio impegno in sede internazionale, l'Unione europea ha recentemente elaborato una strategia complessiva volta a rendere l'economia europea più sensibile alle esigenze dettate dai cambiamenti climatici e ad un consumo energetico più contenuto. L'obiettivo dichiarato è di arrivare al 2050 tagliando la quasi totalità delle emissioni di gas ad effetto serra degli Stati membri – tra l'80% e il 95% – attraverso il ricorso a tecnologie pulite quale paradigma del futuro sistema economico europeo. Tale ambizioso obiettivo non può che fungere da stimolo per gli altri Paesi impegnati nei negoziati climatici internazionali nella definizione di obiettivi di riduzione adeguati. Nel marzo 2011, dunque, la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione relativa ad una *Roadmap* per la trasformazione dell'Unione in un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio<sup>964</sup>, che consta di alcuni elementi principali.

---

<sup>961</sup> Cfr. AFIONIS S., "The European Union as a Negotiator in the International Climate Change Regime", in *IEA*, 2010.

<sup>962</sup> A tal ragione, si tenga conto che per quanto riguarda gli Stati Uniti, i negoziati in sede UNFCCC sono gestiti in primo luogo dal Dipartimento di Stato, ma il coordinamento della posizione statunitense è di responsabilità del Dipartimento di Stato. Sul punto, si veda: EGENHOFER C. E CORNILLIE J., "Reinventing the climate negotiations: An analysis of COP6", in *CEPS policy briefs*, 2001.

<sup>963</sup> Il *Green Diplomacy Network* costituisce uno strumento flessibile, informale ed innovativo incaricato di facilitare l'integrazione delle politiche ambientali e climatiche europee all'interno dell'azione esterna dell'Unione. A tale scopo, il GDN sfrutta la rete diplomatica della Commissione e degli Stati membri per favorire lo scambio delle informazioni in materia. In particolare, esso si occupa della promozione delle risorse diplomatiche (missioni, delegazioni, uffici regionali) a supporto degli obiettivi ambientali, trasmettendo il "messaggio" europeo agli Stati terzi in tutto il mondo. Inoltre, il *Network* è fortemente impegnato nello sviluppo di canali diplomatici "verdi" nei Paesi terzi, attraverso le Delegazioni della Commissione e le ambasciate degli Stati membri. Il GDN, ovviamente, si concentra sulle questioni ambientali e climatiche che hanno una rilevanza specifica per le relazioni esterne dell'Unione, come nel caso dei negoziati UNFCCC, della conservazione della biodiversità, della degradazione del suolo e delle energie rinnovabili.

<sup>964</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle

In primo luogo, la Commissione ha sottolineato come siano necessari maggiori sforzi nell'attuazione degli obiettivi 20-20-20. L'esperienza degli ultimi due decenni ci dimostra infatti che a fronte di una riduzione delle emissioni del 16%, l'economia europea è cresciuta del 40%. Se le attuali politiche continueranno a ricevere una puntuale attuazione, l'Unione dovrebbe essere in grado di raggiungere gli obiettivi fissati per il 2020 in materia di riduzione delle emissioni e di aumento della quota di energie rinnovabili. L'impegno degli Stati membri deve essere quanto mai robusto rispetto all'obiettivo di migliorare l'efficienza energetica del 20%. La *Roadmap 2050*, quale parte della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, rappresenta inoltre un contributo essenziale alla strategia *Resource Efficient Europe* volta ad un consumo sostenibile delle risorse a disposizione dell'Unione europea<sup>965</sup>.

In secondo luogo, poi, la *roadmap* evidenzia che la trasformazione dell'Unione in una società a bassa intensità di emissioni di carbonio consentirà alle popolazioni europee di vivere e lavorare in edifici a bassa intensità energetica, dotati di sistemi intelligenti di riscaldamento e condizionamento. Sarà inoltre possibile guidare veicoli elettrici o ibridi, vivere in città più pulite e con minor inquinamento atmosferico, nonché godere di un migliore sistema di trasporti pubblici. Non bisogna dimenticare che tale trasformazione rappresenterà inoltre un'opportunità dal punto di vista economico, in quanto stimolerà nuovi investimenti in tecnologie ed energie pulite. Tra gli altri benefici figureranno poi la riduzione del prezzo del petrolio, un livello di investimenti precedente alla crisi economica del 2007-2008, nonché una crescita diffusa tra i diversi settori produttivi e servizi ambientali europei. Si stima inoltre che la trasformazione dell'economia europea sarà responsabile della creazione di 1,5 milioni di nuovi posti di lavoro direttamente connessi alle politiche per il clima entro il 2020.

In terzo luogo, la *roadmap* torna a concentrare i maggiori sforzi nella promozione dell'efficienza energetica. Si calcola infatti che nel 2050 assisteremo ad una riduzione del consumo energetico del 30% rispetto al 2005 approfittando allo stesso tempo di servizi energetici migliori e più diffusi. Ad esempio, si ricorrerà sempre più spesso a fonti di energia rinnovabile di generazione locale, riducendo sensibilmente la dipendenza da energia importata da Paesi extra-europei, rendendo così le nostre economie meno vulnerabili all'aumento del prezzo del petrolio o del gas naturale<sup>966</sup>. Anche la qualità dell'aria nelle città europee beneficerà della transizione verso tecnologie pulite o veicoli elettrici o ibridi, con evidenti conseguenze anche sulla qualità della salute della popolazione e degli altri esseri viventi<sup>967</sup>.

A tal riguardo, nel corso del 2012 la Commissione, il Parlamento e il Consiglio hanno trovato un accordo

---

regioni – Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050", COM(2011) 112 def.

<sup>965</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020", COM(2011) 21 def.

<sup>966</sup> La Commissione europea stima che grazie alle misure di efficienza energetica, l'Unione riuscirà a risparmiare annualmente tra i 175 e i 320 miliardi di euro nel corso dei prossimi quaranta anni.

<sup>967</sup> La Commissione europea calcola che grazie alle misure di efficienza energetica, il *Welfare* degli Stati membri potrà risparmiare fino ad 88 miliardi di euro all'anno.

relativo ad una direttiva sull'efficienza energetica, allo scopo di migliorare il risparmio energetico in tutti i settori di almeno l'1,5% all'anno nel periodo 2014-2020, consentendo allo stesso tempo l'esenzione temporanea delle industrie soggette al sistema ETS. Inoltre, il testo prevede la possibilità di istituire un mercato del carbonio anche per il settore degli edifici pubblici, destinando il ricavato allo sviluppo di misure che migliorino l'efficienza di tali edifici. A seguito di intensi negoziati politici, le istituzioni europee hanno finalmente approvato la nuova Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica<sup>968</sup>, la quale stabilisce un quadro comune per le misure di efficienza energetica nei settori più rilevanti per la riduzione del consumo di energia, allo scopo di realizzare un risparmio annuale di circa 50 miliardi di euro.

Tali misure si rendono necessarie poiché – attraverso la legislazione attualmente in vigore in materia di efficienza energetica – l'Unione europea non sarebbe in grado di raggiungere l'obiettivo di ridurre il consumo di energia primaria del 20% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. La nuova direttiva sostituirà dunque le Direttive 2004/8/CE<sup>969</sup> e 2006/32/CE<sup>970</sup> e, una volta entrata in vigore, gli Stati membri avranno 18 mesi di tempo per trasporla nelle rispettive legislazioni nazionali. In futuro, l'Unione intende adottare un nuovo Regolamento sull'efficienza dei carburanti per i veicoli, nonché una serie di nuovi *standard* relativi ai prodotti soggetti alla Direttiva *eco-design*<sup>971</sup>, arrivando ad un risparmio energetico complessivo del 17%, lasciando alla Commissione europea la responsabilità di definire ulteriori sforzi per coprire il restante 3%.

L'Unione europea ha dunque bisogno di accelerare i progressi verso una società a bassa intensità di carbonio, allo scopo di raggiungere l'ambizioso obiettivo di ridurre le emissioni di gas-serra dell'80% entro il 2050. La *Roadmap* indica dunque un percorso efficace in tal senso, prevedendo una riduzione del 40% entro il 2030 e del 60% entro il 2040, con il contributo di tutti i settori produttivi. Le analisi degli esperti della Commissione dimostrano infatti che, con le misure attuali, l'Unione europea sarà in grado di centrare l'obiettivo di ridurre del 20% le proprie emissioni nel 2020, arrivando addirittura ad una riduzione del 25%. Tali analisi spiegano così l'ottimismo delle istituzioni europee e la volontà di proporre in sede di negoziati climatici internazionali una riduzione del 30% delle emissioni entro il 2020.

Nel marzo 2012, la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica volta ad elaborare il settimo Programma d'azione ambientale, il quale fisserà gli obiettivi prioritari per le politiche ambientali e climatiche dell'Unione fino al 2020. Il programma dovrebbe mirare a definire una strategia comune che favorisca la crescita verde, il miglioramento della salute e del benessere delle popolazioni europee e la più ampia partecipazione pubblica ad ogni livello, nel contesto della transizione verso un'economia efficiente

---

<sup>968</sup> Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, in GUUE (2012) L 315/1.

<sup>969</sup> Direttiva 2004/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia e che modifica la direttiva 92/42/CEE, in GUCE (2004) L 52/50.

<sup>970</sup> Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE, in GUCE (2006) L 114/64.

<sup>971</sup> Direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia, in GUCE (2009) L 285/10.

e a bassa intensità di carbonio.

Il processo di consultazione è sfociato, nel novembre del 2012, nella presentazione di una proposta della Commissione incardinata su quattro componenti principali<sup>972</sup>: (i) il riconoscimento che della necessità di migliorare la reazione dell'ambiente europeo ai rischi sistemici e ai cambiamenti, nonostante i progressi compiuti in alcuni settori; (ii) l'adozione della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; (iii) la necessità di riforme economiche strutturali in questo momento di crisi può rivelarsi un'opportunità per la creazione di un'economia "verde" inclusiva; (iv) l'importanza della dimensione globale dell'azione ambientale, come sottolineato recentemente anche alla Conferenza di Rio+20<sup>973</sup>.

La proposta definisce un quadro generale per l'azione europea in materia di tutela ambientale fino al 2020, individuando nove obiettivi prioritari da attuare a livello europeo, nazionale e locale: (i) la protezione, la conservazione e il miglioramento del patrimonio naturale dell'Unione; (ii) la trasformazione dell'Unione in un'economia efficiente, verde, competitiva e a bassa intensità di carbonio, nel contesto dell'azione europea per il clima; (iii) la protezione delle popolazioni europee dai rischi ambientali e per la salute; (iv) la valorizzazione dei vantaggi derivanti dall'armonizzazione della legislazione ambientale europea; (v) il miglioramento delle basi scientifiche in materia; (vi) il sostegno agli investimenti in politiche ambientali e climatiche; (vii) il miglioramento della coerenza e dell'integrazione delle esigenze di tutela ambientale nelle altre politiche materiali dell'Unione; (viii) l'eco-sostenibilità delle città europee; (ix) l'incoraggiamento a trovare soluzioni regionali e globali alle principali sfide ambientali.

Come vediamo, la proposta riserva un'ampia attenzione all'azione climatica, tanto a livello interno quanto a livello internazionale, sulla scorta delle recenti politiche climatiche adottate dall'Unione, tra cui spicca la Strategia Europa 2020. L'azione per il clima dovrebbe dunque mantenere un profilo centrale nel contesto delle politiche climatiche europee fino al 2020, contestualmente agli enormi sforzi compiuti dall'Unione europea nei negoziati sul regime climatico internazionale post-Kyōto.

Un importante contributo può arrivare da ulteriori sforzi nel settore dei trasporti. Nel 2012, infatti, la

---

<sup>972</sup> Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 –Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta, COM(2012) 710 def.

<sup>973</sup> Nel giugno 2012 si è celebrato il ventennale della Dichiarazione di Rio del 1992, contestualmente alla Conferenza *Rio+20*. I negoziati si sono conclusi con l'adozione di una dichiarazione politica poco ambiziosa, a causa del tradizionale confronto tra le posizioni dei Paesi industrializzati e dei Paesi in via di sviluppo che – guidati dalla Cina – sono riusciti a riaffermare il principio della responsabilità comune ma differenziata. Il documento finale riconferma l'impegno a dare piena attuazione alla Dichiarazione di Rio del 1992, nonché ad intensificare gli sforzi in tema di finanziamenti, debiti, commercio internazionale, trasferimento di tecnologia e sradicamento della povertà. Tra le questioni principali del negoziato, figurano la *green economy* e lo schema istituzionale. Per quanto riguarda il tema della crescita "verde", le due visioni divergenti tra i gruppi negoziali sono state riassunte nel riconoscere il diritto di ogni Paese a scegliere il proprio modello di sviluppo, contrastando tuttavia modelli di produzione e consumo non sostenibili fondati sulle fonti energetiche di origine fossile. Rispetto al tema dello schema strutturale, le Parti hanno stabilito l'eventualità di sostituire la Commissione delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (*UN Commission on Sustainable Development, CSD*) con un *forum* politico intergovernativo universale, incaricato di gestire l'intero processo di attuazione degli obiettivi stabiliti a Rio e alle Conferenze successive. A tale proposito, la proposta dell'Unione europea di trasformare l'UNEP in un'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite (*United Nations Environmental Organization, UNEO*) è stata bocciata sia dagli Stati Uniti che dai Paesi in via di sviluppo, i quali hanno preferito limitare l'impegno ad un mero rafforzamento del ruolo dell'UNEP.



Commissione europea ha presentato una nuova proposta volta a rafforzare i limiti di emissione dei veicoli leggeri<sup>974</sup>, rendendo obbligatorio entro il 2020 il limite di 95 gCO<sub>2</sub>/km, ovvero una riduzione del 27% rispetto ai limiti esistenti di 130 gCO<sub>2</sub>/km entro il 2015. Le emissioni medie dei veicoli commerciali leggeri saranno ridotte ad un massimo di 147 gCO<sub>2</sub>/km entro il 2020, rispetto al livello attuale di 175 gCO<sub>2</sub>/km entro il 2017. Entrambi i limiti erano già stati introdotti attraverso il *Climate and Energy Package*, sebbene non fossero soggetti ad alcun vincolo.

La condizione essenziale al raggiungimento degli obiettivi posti, rimane tuttavia un serio impegno e contributo da parte di ogni settore economico e produttivo, secondo un approccio che risponde al criterio di costi e benefici. Il potenziale di riduzione maggiore si trova dunque nel settore energetico, il quale sarà in grado di arrivare nel 2050 quasi ad un azzeramento delle proprie emissioni (tra il 93% e il 99%). L'obiettivo sarà di sostituire i combustibili fossili nel sistema dei trasporti e del riscaldamento con l'elettricità prodotta da fonti rinnovabili – eolico, solare, idrico, biomassa – o da fonti a minori emissioni quali il nucleare o impianti dotati di sistemi di CCS. Quanto al settore dei trasporti, sebbene attualmente le emissioni prodotte stiano aumentando, si calcola che nel 2050 esse saranno ridotte tra il 54% ed il 67%, grazie ad una migliore efficienza dei carburanti fossili, il ricorso a veicoli ibridi o elettrici, lo sviluppo dei biocarburanti secondo criteri di sostenibilità che assicurino il rispetto della diversità biologica e non comportino l'aumento delle emissioni di gas ad effetto serra. Le emissioni prodotte dagli edifici – residenziali o commerciali – saranno quasi azzerate (tra l'88% e il 91%), grazie al miglioramento dell'efficienza energetica nel riscaldamento, nel condizionamento e nella cucina, attraverso il ricorso a fonti di energia rinnovabile in luogo delle tradizionali energie fossili. Anche le industrie ad alta intensità energetica contribuiranno sensibilmente alla riduzione delle proprie emissioni di gas-serra tra l'83% e l'87%, attraverso il ricorso a tecnologie più pulite ed efficienti. Senza considerare i benefici derivanti dagli impianti di CCS che consentiranno di raccogliere ingenti quantità di anidride carbonica nel sottosuolo anziché rilasciarle nell'atmosfera<sup>975</sup>.

Il contributo fornito dalla riduzione delle emissioni da parte degli Stati membri dell'Unione europea sarà molto significativo, soprattutto nel contesto del futuro mercato globale del carbonio, fortemente sostenuto dall'Unione europea nei negoziati climatici internazionali. Naturalmente, i benefici sono attualmente difficili da stimare, considerato che il processo di elaborazione del regime climatico post-Kyōto non si è ancora concluso e, di conseguenza, non si conosce ancora quali Paesi vi parteciperanno e, soprattutto, a quali specifici *target* di riduzione delle emissioni si vincoleranno.

---

<sup>974</sup> Proposta di regolamento della Commissione europea, del 23 agosto 2012, che modifica la direttiva 2007/46/CE e il Regolamento (CE) n. 692/2008 per quanto riguarda le tecnologie innovative volte a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri, D022573/01.

<sup>975</sup> La Commissione calcola che tali tecnologie necessiteranno di investimenti per oltre 10 miliardi di euro nel periodo 2040-2050.

## 7.2 I negoziati in corso per la definizione del nuovo regime climatico internazionale post-Kyōto

L'obiettivo principale portato avanti dall'Unione europea durante le ultime Conferenze delle Parti della UNFCCC è rappresentato dalla definizione di una *roadmap* per l'adozione di un accordo vincolante per tutte le Parti che abbia lo scopo di assicurare la convergenza degli impegni derivanti dal Protocollo di Kyōto e dalla Convenzione UNFCCC, secondo quanto sostenuto in particolare dagli Stati Uniti e dai Paesi in via di sviluppo. Il punto di partenza dei negoziati in corso è rappresentato dagli accordi di Durban del 2011, la cui attuazione è demandata alla Conferenza di Doha del 2012.

A seguito della Conferenza di Durban, oggi è possibile procedere all'operazionalizzazione degli accordi di Cancún, nonché trovare una soluzione alle questioni lasciate al tempo aperte, tra cui la previsione di nuovi meccanismi di mercato ed approcci settoriali. Il pacchetto approvato risponde allo stesso tempo alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo in materia di supporto tecnologico e finanziario e alla necessità dei Paesi industrializzati di garantire la trasparenza del sistema. Tanto alla Conferenza di Cancún quanto a quella di Durban, si è rivelata essenziale la scelta di proporre un pacchetto complessivo di misure che ne hanno favorito l'adozione attraverso una votazione per acclamazione. Si presume tale approccio sarà presumibilmente adottato anche in futuro nell'adozione degli accordi in sede UNFCCC. Il regime climatico post-Kyōto non sarà che il risultato del *Bali Action Plan* del 2007, il quale prevedeva uno sviluppo a tappe durante le Conferenze di Cancún, Durban e Qatar.

Alla Conferenza di Durban, gli Stati parte hanno finalmente concordato la necessità di procedere all'adozione di un "*Protocol, another legal instrument or an agreed out come with legal force under the Convention applicable to all Parties*", formula giuridica che rappresenta un compromesso tra le diverse visioni dei gruppi negoziali. Da una parte, infatti, Paesi ambiziosi quali l'Unione europea, la Colombia, le piccole isole e i Paesi meno sviluppati hanno sostenuto lo stesso linguaggio usato nel 1992 per avviare il Mandato di Berlino che sfociò nell'adozione del Protocollo di Kyōto. Contrariamente, l'India sosteneva che tale linguaggio non fosse rispettoso dei principi di equità e di responsabilità comune ma differenziata elaborati dalla Convenzione UNFCCC. Tale preoccupazione sembrava voler evitare che l'India venisse trattata nello stesso modo della Cina, la quale è responsabile di una quota di emissioni ben più sostanziosa. L'Unione europea si è dichiarata a favore del rispetto del principio di responsabilità comune ma differenziata anche nel nuovo accordo climatico multilaterale, sebbene tale principio debba essere interpretato alla luce della situazione attuale e debba tenere conto dei necessari impegni di mitigazione dei cambiamenti climatici da parte di tutti i Paesi parte della Convenzione. Peraltro, il principio di responsabilità comune ma differenziata è stato recentemente riaffermato dai Paesi BASIC nel 12° incontro ministeriale sui

cambiamenti climatici, tenutosi a Brasilia nell'ottobre 2012.<sup>976</sup> L'UNFCCC ritiene che la conferma della responsabilità storica dei Paesi industrializzati debba essere accompagnata da una discussione sul diritto di ogni Paese ad uno sviluppo che sia sostenibile<sup>977</sup>.

I negoziati relativi al nuovo accordo climatico saranno dunque condotti da un nuovo *Ad-Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (AWG-DPEA)*, sulla base dei risultati delle COP di Cancún, Durban e Doha. È importante sottolineare che, dal punto di vista dell'Unione, il mandato per l'AWG-DPEA non indica alcuna relazione esplicita con il Protocollo di Kyōto, lasciando aperta così la questione rispetto alla possibile convergenza degli obiettivi di Kyōto. Ad ogni modo, l'AWG-DPEA ha aperto i propri lavori nella prima metà del 2012, con l'obiettivo di completare i propri lavori entro il 2015 e dietro l'obbligo di presentare un rapporto annuale alla COP. La scelta di fissare il termine dei lavori al 2015 presenta il vantaggio di poter utilizzare i risultati scientifici che saranno pubblicati nel Quinto Rapporto di valutazione dell'IPCC, che dovrebbe essere pubblicato nel 2014. Allo stesso tempo, rappresenta un termine più rassicurante per Paesi quali gli Stati Uniti e il gruppo BASIC. La previsione del 2020 quale data di entrata in vigore rappresenta un'ulteriore rassicurazione per i Paesi in via di sviluppo, accettabile anche per l'Unione europea. Rispetto alla definizione di un accordo sul regime climatico post-2020, come sottolineato dalla *Durban Platform*, le Parti hanno stabilito a Doha di elaborare una tabella di marcia che consenta di esplorare una serie di opzioni da adottare entro maggio 2015.

Per quanto riguarda poi la definizione di un secondo periodo di adempimento del Protocollo di Kyōto, l'AWG-KP (*Ad Hoc Working Group for further commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*) ha completato il mandato, fondato su un rafforzamento delle regole esistenti in modo da assicurare allo stesso tempo l'integrità ambientale del sistema. Sebbene le Parti abbiano concordato l'avvio del secondo periodo per il 1° gennaio 2013, resta ancora da definirne la durata. L'alternativa fra le due opzioni di 5 o 8 anni è demandata alla successiva Conferenza nel Qatar. Entro il 1° maggio 2012 le Parti interessate ad accettare un secondo periodo di adempimento erano tenute a trasformare i propri obiettivi di riduzione – fondamentalmente basati su variabili di natura economica – in obiettivi quantificati di limitazione o riduzione delle emissioni (QELROS, *quantified emission limitation or reduction objectives*).

Tra i risultati più importanti ottenuti dall'Unione europea è stata la formale definizione di un nuovo meccanismo di mercato fondato sui principi stabiliti a Cancún ed elaborati a Durban. Tale meccanismo – che si applicherà a numerosi settori produttivi e permetterà ulteriori contributi ai Paesi in via di sviluppo – contribuirà di elaborare un nuovo schema sul modello dei progetti *Clean Development Mechanism* applicabile uniformemente a livello internazionale. Tra gli altri risultati figura inoltre l'attivazione delle procedure di

---

<sup>976</sup> Il 12° vertice ministeriale dei Paesi del gruppo BASIC, tenutosi a Brasilia il 20 e 21 settembre 2012, ha visto la partecipazione del Brasile, della Cina, del Sudafrica e dell'India. Il vertice è stato organizzato anche con una session BASIC+, che ha visto la partecipazione delle Barbados, dell'Argentina, del Qatar in quanto organizzatore della COP-18 e dell'Algeria nelle vesti di rappresentante del Gruppo 77+China.

<sup>977</sup> Sulle recenti prospettive in materia, cfr. HONKONEN T., "The Principle of Common but Differentiated Responsibilities in Post-2012 Climate Negotiations", in *RECIEL*, 2009.

trasparenza, attraverso la definizione di linee guida per i rapporti biennali dei Paesi industrializzati e dei Paesi in via di sviluppo, l'indicazione delle modalità per l'*International Assessment and Review* per i Paesi industrializzati e dell'*International Consultation and Analysis* per i Paesi in via di sviluppo. Bisogna comunque osservare come tali linee guida siano molto più deboli di quanto preveda la legislazione europea in materia.

Il ricorso ai meccanismi di mercato è stato successivamente oggetto di una profonda discussione e, in occasione della Conferenza di Doha, è stato adottato un ulteriore emendamento al Protocollo consentirà di partecipare a progetti in materia di mercato del carbonio e politiche climatiche internazionali a quei Paesi dell'Allegato I che abbiano già stabilito degli obiettivi di riduzione per il secondo periodo. Inoltre, i crediti di emissione (CERS, ERUs e AAUs) che non sono stati utilizzati durante il primo periodo di adempimento, potranno in parte concorrere al raggiungimento degli obiettivi di riduzione fissati per il secondo periodo<sup>978</sup>. L'accordo prevede un ulteriore approfondimento rispetto ai nuovi meccanismi di mercato che saranno discussi alla COP-19, prevista a fine 2013 a Varsavia.

Potenzialmente, una delle questioni più controverse riguarda invece le conseguenze socio-economiche delle misure di risposta del cosiddetto Programma di lavoro di Buenos Aires<sup>979</sup>. Sebbene attualmente le richieste dell'Unione europea, dell'*Umbrella Group* e del G77+Cina non siano state soddisfatte del tutto, il testo finale adottato dalla LCA a Durban ha comunque cercato di andare a trovare una soluzione ai principali punti avanzati dalle Parti. In particolare, per i G77 il testo rispetta le preoccupazioni dei Paesi in via di sviluppo rispetto agli impatti negativi delle misure di risposta, prevedendo inoltre l'istituzione di un *forum* di discussione specifico. Per l'Unione europea e l'*Umbrella Group*, invece, il punto più significativo riguarda la previsione di tutte le future discussioni nel contesto degli organi sussidiari, all'interno dei quali il *forum* sarebbe stato costituito.

La Conferenza di Doha ha stabilito infine di prolungare il lavoro del gruppo di esperti sui finanziamenti a lungo termine fino alla COP-19, allo scopo di fornire il necessario supporto ai Paesi in via di sviluppo nell'identificazione delle nuove fonti di finanziamenti per un totale di 100 miliardi di dollari all'anno fino al 2020. La Conferenza di Doha ha lanciato un nuovo approccio per i danni subiti dai Paesi in via di sviluppo maggiormente esposti agli effetti negativi dei cambiamenti climatici – focalizzato sulla prevenzione e la gestione del rischio e il coordinamento istituzionale delle risposte – da definire alla COP-19. In particolare, i Paesi industrializzati sono chiamati a fornire ai Paesi in via di sviluppo il trasferimento di risorse finanziarie, tecnologia ed esperienza al fine di gestire i danni.

In conclusione, la COP-18 di Doha è stata preceduta da poche aspettative, in quanto percepita come una Conferenza di transizione tra l'attuazione di quanto sottoscritto a Cancún e Durban e l'adozione di un

---

<sup>978</sup> Peraltro, la delegazione russa ha cercato fino all'ultimo di ottenere condizioni vantaggiose nonostante la volontà di non aderire ad un secondo periodo di adempimento. Bisogna infatti tenere ben presente che i Paesi dell'Europa orientale hanno ridotto drasticamente le proprie emissioni di gas-serra dopo il crollo del blocco sovietico, a seguito della chiusura di numerosi impianti industriali altamente inquinanti. Tuttavia, il Protocollo di Kyōto utilizza il 1990 come anno di riferimento, quando le emissioni erano sensibilmente più alte. Ne risulta che la Federazione Russa si ritrova con un ampio avanzo di quote da vendere agli altri Paesi, circa 13 miliardi di tonnellate di anidride carbonica.

<sup>979</sup> Decisione 1/CP.10.

accordo relativo al regime climatico internazionale che sostituirà il Protocollo di Kyōto. Dopo un lungo periodo di stallo, tuttavia, la Conferenza ha comunque conosciuto alcuni misurati sviluppi nella lotta globale ai cambiamenti climatici. In particolare, il raggiungimento di un accordo relativo ad un secondo periodo di adempimento del Protocollo di Kyōto, seppur limitato ad un ristretto numero di partecipanti, può comunque essere moderatamente promettente. L'elemento più importante di tale accordo è connesso piuttosto alla conferma dei meccanismi per il trasferimento di tecnologia e risorse finanziarie, nonché al rinnovato impegno per la riduzione delle emissioni di gas-serra.

Per quanto riguarda invece l'avvio di una nuova piattaforma negoziale rispetto al regime climatico internazionale post- Kyōto, dovrebbe teoricamente consentire la possibilità di sottoscrivere un nuovo strumento giuridicamente vincolante per tutti le Parti, in primo luogo i Paesi responsabili delle maggiori emissioni attualmente esclusi dall'Allegato I del Protocollo di Kyōto. Nonostante tali risultati siano soggetti al continuo mutare delle sensibilità ed esigenze politiche dei Paesi impegnati nel negoziato, emerge comunque l'essenziale sforzo dell'Unione europea che, forte delle politiche climatiche interne che hanno condotto ad un superamento dei propri obiettivi di riduzione delle emissioni, ha saputo riconquistare un ruolo di guida nel contesto internazionale, restituendo inoltre una qualche credibilità politica al negoziato UNFCCC.

### 7.3 Elementi del regime climatico internazionale post-Kyōto: riflessioni

La discussione sul regime climatico post- Kyōto è imprescindibile da una considerazione generale sulle possibili direttrici da esplorare e, soprattutto, sulle azioni che gli Stati parte dell'UNFCCC hanno elaborato in ambito nazionale. In molti casi infatti, al “disimpegno” nel contesto internazionale non corrisponde un disinteresse ad affrontare le conseguenze dei cambiamenti climatici a livello nazionale. Non c'è dubbio poi che l'Unione europea abbia acquistato una credibilità nel contesto dei negoziati internazionali in ragione delle misure attuate a livello interno. La scelta di puntare ad una crescita economica sostenibile dal punto di vista ambientale e climatico può anche condurre, nell'immediato, ad una perdita di competitività con i concorrenti Paesi emergenti – come peraltro sembra indicare la difficoltà ad uscire dalla crisi finanziaria globale – ma nel medio periodo realizzerà l'obiettivo di trasformare la qualità della produzione europea.

La questione più preoccupante è piuttosto che, a fronte di una riduzione massiccia delle emissioni europee, una quota tendente sempre più al 10% delle emissioni globali, gli altri Paesi non stiano infondendo sforzi sufficienti a contrastare i cambiamenti globali. Se da una parte è comprensibile la preoccupazione dei Paesi emergenti rispetto al loro diritto di sviluppare e crescere economicamente, dall'altra si rende necessario guidare la loro produzione industriale verso *strandard* eco-sostenibili, soprattutto attraverso il trasferimento di tecnologia ed investimenti dai Paesi industrializzati. Il fatto che poi Paesi importanti – in termine di influenza politica, peso economico e volume delle emissioni di gas-serra – abbiano deciso di ritirarsi dal Protocollo di Kyōto, come gli Stati Uniti e il Canada<sup>980</sup>, abbiano comunicato la volontà di non partecipare al secondo periodo di adempimento del Protocollo, come il Giappone la Federazione Russa<sup>981</sup>, rappresenta ovviamente un serio ostacolo al raggiungimento di un accordo climatico globale che sia efficiente e coerente.

L'elemento cruciale sul quale i negoziati climatici internazionali non sono stati ancora in grado di trovare un'intesa riguarda le modalità attraverso cui estendere il valore giuridico delle disposizioni del Protocollo di Kyōto e, in particolare, agli obblighi di riduzione dei Paesi industrializzati e dei Paesi in via di sviluppo. Nelle discussioni in corso, tuttavia, la maggior parte degli Stati concorda su una serie di elementi

---

<sup>980</sup> Nel luglio 2012, la Corte federale del Canada ha confermato la competenza del governo di ritirare il Paese dal Protocollo di Kyōto anche in mancanza della consultazione del Parlamento. La decisione arriva dopo che l'opposizione aveva criticato il governo per aver agito impropriamente in quanto il ritiro dal Protocollo fosse illegale, nullo e valido e in aperta violazione del principio di separazione dei poteri, dovendo il governo chiedere il previo consenso della Camera dei Comuni e delle Province. La Corte federale ha affermato che il governo ha agito nel corretto esercizio delle sue competenze, citando la Sezione 27 del Protocollo di Kyōto. Inoltre, secondo lo storico diritto di prerogativa regia, il governo federale – nella conduzione degli affari esteri – ha competenza a concludere e a recedere dagli accordi internazionali senza il parere del Parlamento.

<sup>981</sup> Nel settembre 2012, la Federazione Russa ha confermato l'intenzione di non associarsi all'impegno dei Paesi industrializzati – capitanati dall'Unione europea – di fissare nuovi obblighi di riduzione delle emissioni secondo il Protocollo di Kyōto, attraverso la giustificazione che già gli attuali obblighi sono inefficaci. La Federazione Russa riterrebbe infatti più efficace concentrarsi sugli strumenti stabiliti alla Conferenza di Durban del 2011.

fondamentali. Affronteremo di seguito alcuni elementi che possono ritenersi utili alla fine di determinare il contenuto del nuovo accordo, tenendo naturalmente presente l'esperienza derivante dal Protocollo di Kyōto e il ricco dibattito in corso tra gli esperti<sup>982</sup>.

Partiamo dunque da un dato eloquente. Un recente rapporto del *Joint Research Centre* (JRC) della Commissione europea<sup>983</sup> ha evidenziato che, nel 2011, le emissioni globali di anidride carbonica sono cresciute del 3%, raggiungendo un volume complessivo pari a circa 34 miliardi di tonnellate. In particolare, le emissioni cinesi sono aumentate del 9%, in ragione dell'alto tasso di crescita economica del Paese, che richiede un forte incremento del consumo di energie di origine fossile. Il risultato di ciò comporta che le emissioni pro capite della Cina (7,2 tonnellate) si siano allineate a quelle dell'Unione europea (7,5 tonnellate)<sup>984</sup>. In termini assoluti, le emissioni della Cina superano quelle degli Stati Uniti, con 200 contro 110 milioni di tonnellate, equivalenti, rispettivamente, al 29% e al 16% delle emissioni globali. Segue poi l'Unione europea con l'11%, l'India col 6%, la Federazione Russa col 5% e il Giappone col 4%. Il rapporto del JRC sottolinea però che le emissioni di molti Paesi OCSE sono diminuite lo scorso anno – l'Unione europea complessivamente del 3%, gli Stati Uniti e il Giappone del 2% – soprattutto in ragione della crisi economica, dell'alto prezzo del petrolio e delle temperature dello scorso inverno più miti. Le emissioni dei Paesi OCSE ammontano oggi a solo un terzo delle emissioni globali.

Ne consegue che il nuovo regime internazionale di lotta ai cambiamenti climatici dovrebbe continuare a porre quale obiettivo essenziale la stabilizzazione delle emissioni di gas ad effetto serra. Sebbene ad oggi non si sia ancora riusciti a fissare un livello cui riportare le emissioni di tutti gli Stati, industrializzati o meno, l'IPCC ha fornito un'analisi dei possibili scenari legati alla concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera e di innalzamento della temperatura terrestre rispetto all'era pre-industriale<sup>985</sup>. Il Protocollo

---

<sup>982</sup> Sul dibattito relativo alla creazione di un nuovo regime climatico internazionale a partire dal 2012, cfr. BODANSKY D. *et al.*, *International Climate Efforts Beyond 2012: A Survey of Approaches*, Arlington, 2004; BROUNS B. E OTT H., *Taking the Lead. Post-2012 Climate Targets for the North*, Wuppertal, 2005; COSBEY A. *et al.*, *Which Way Forward? Issues in Developing an Effective Climate Regime after 2012*, New York, 2005; HÖNHE N., *What is Next After the Kyoto Protocol? Assessment of Options for International Climate Policy Post -2012*, Ph.D. Thesis, Utrecht, 2005; MICHAELOWA A., TANGEN K. E HASSELKNIPPE H., "Issues and Options for the Post-2012 Climate Architecture – An Overview", in *IEA*, 2005; AGUILAR S., "Elements for a Robust Climate Regime Post-2012: Options for Mitigation", in *RECIEL*, 2007; ALDY J.E. E STAVINS R.N. (eds.), *Architectures for Agreement. Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*, Cambridge, 2007; HALVORSSSEN A., "Common But Differentiated Commitments in the Future Climate Change Regime – Amending the Kyōto Protocol to Include Annex C and the Annex C Mitigation Fund", in *COLOJIELP*, 2007; SCHLAMANDINGER B., JOHNS T., CICCARESE L., BRAUN M., SATO A., SENYAZ A., STEPHENS P., TAKAHASHI M. E ZHANG X., "Options for Including Land Use in a Climate Agreement Post-2010: Improving the Kyōto Protocol Approach", in *Environmental Science and Policy*, 2007; KUIK O. *et al.*, "Post-2012 Climate Policy Dilemmas: a Review of Proposals", in *Climate Policy*, 2008; KULOVESI K., "The Carbon Market and the Post-2012 Climate Regime: Key Legal Scenarios", in *Carbon and Climate Law Review*, 2009; KANIE N., NISHIMOTO H., HIJIOKA Y. E KAMEYAMA Y., "Allocation and Architecture in Climate Governance Beyond Kyōto: Lessons from Interdisciplinary Research on Target Setting", in *IEA*, 2010.

<sup>983</sup> <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/CO2REPORT2012.pdf>.

<sup>984</sup> Tra i principali Paesi industrializzati, l'Australia rimane quello con maggiori emissioni di anidride carbonica pro capite, con 19 tonnellate, seguita dagli Stati Uniti con 17,3 tonnellate e l'Arabia Saudita con 16,5 tonnellate.

<sup>985</sup> Cfr. METZ B. *et al.* (ed.), *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge 2007. Simili scenari, comunque, difficilmente possono costituire degli schemi affidabili per la programmazione delle attuali decisioni.

di Kyōto ha stabilito infatti precisi obblighi di riduzione solo per i Paesi industrializzati inclusi nell'Allegato I, rispecchiando il principio di responsabilità comune ma differenziata<sup>986</sup>. A tal riguardo, alcuni Paesi hanno presentato delle proposte di integrazione e modifica del regime in vigore. In particolare, già durante i negoziati per il Protocollo di Kyōto, il Brasile propose di considerare l'evoluzione storica delle emissioni dei singoli Paesi. Paesi come la Federazione Russa ed il Messico hanno poi proposto che i Paesi responsabili delle maggiori emissioni possano sottoscrivere degli accordi volontari di riduzione delle relative emissioni<sup>987</sup>. Inoltre, hanno proposto degli incentivi per i Paesi in via di sviluppo, i quali possono ricorrere ad un approccio di attuazione degli impegni meno rigoroso<sup>988</sup>. Tuttavia, considerata la regola del *consensus* applicata alle decisioni in ambito UNFCCC, appare molto difficile trovare un accordo che stabilisca una serie di limiti condivisi. La necessità di ricercare il consenso di ogni Stato parte, infatti, coinvolge un'ampia sfera di interessi in gioco che rende arduo – se non impossibile – la creazione di un efficace regime internazionale che regoli i cambiamenti climatici<sup>989</sup>.

Nonostante le difficoltà a livello internazionale, in anni recenti gli Stati parte dell'UNFCCC hanno compiuto alcuni passi avanti nella definizione di precisi obiettivi di riduzione delle emissioni, attraverso misure nazionali. Nel contesto europeo, per esempio, l'Unione ha avanzato la richiesta che gli Stati membri possano inasprire unilateralmente gli obiettivi di riduzione delle emissioni previsti dal Protocollo di Kyōto nel periodo 2015-2017. Tale proposta risponde alla concreta possibilità che l'obiettivo di riduzione del 20% entro il 2020 sia oggi economicamente più sostenibile rispetto al 2008, con l'ovvia conseguenza che una riduzione del 30% potrebbe essere altrettanto realizzabile. Il dibattito su tale obiettivo è stato tuttavia congelato a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri dell'Europa centro-orientale, preoccupati degli eventuali costi maggiori da sostenere rispetto agli altri Paesi. Lo *staff working document* appena presentato dalla Commissione europea sottolinea come l'aumento al 30% verrebbe equamente suddiviso tra tutti gli Stati membri, magari redistribuendo i costi nel contesto del sistema ETS attraverso una riduzione del 38% delle quote conferiti agli Stati più ricchi e un aumento dell'80% delle quote assegnate agli Stati più poveri.

Anche il governo svizzero, nel 2009, ha stabilito l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas-serra del 20% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. Tale obiettivo sarà realizzato soprattutto attraverso la riduzione del 25% delle emissioni prodotte dai produttori ed importatori di combustibili fossili, a partire dal 2013, nonché attraverso crediti generati da nuovi meccanismi di mercato diversi da CER e ERU. Rimane tuttavia da definire l'entità dei crediti necessari a rispettare gli obiettivi di riduzione.

---

<sup>986</sup> Diversi studiosi, esperti e scienziati hanno tentato di costruire un modello equo che conferisse ai singoli Paesi le rispettive quote di riduzione delle emissioni, sulla base di specifici criteri. Cfr., BROUNS B. E OTT H., *Taking the Lead: Post-2012 Climate Targets for the North*, Wuppertal, 2005; TORVANGER A., *et al.*, *Broadening the Climate Regime: Design and Feasibility of Multi-Climatic Agreements*, CICERO, 2005.

<sup>987</sup> CAMPBELL K., "From Rio to Tokyo: the Use of Voluntary Agreements to Implement the Climate Change Convention", in *RECIEL*, 1998.

<sup>988</sup> AGUILAR S., "Elements for a Robust Climate Regime Post-2012: Options for Mitigation", in *RECIEL*, 2007, p. 362.

<sup>989</sup> Cfr. WIENER J.B., "Designing Global Climate Regulation", in SCHNEIDER S., ROSENCRAZ A. E NILES J.O. (eds.) *op. cit.*



Quanto agli Stati Uniti, l'approccio dell'Amministrazione Obama è stato volto soprattutto a misure settoriali, soprattutto nella seconda parte del mandato. Il controllo della Camera dei Rappresentanti da parte del Partito Repubblicano – e la forza delle *lobby* petrolifere ed energetiche anche in seno al Partito Democratico – ha infatti vanificato l'adozione di una strategia climatica complessiva, nonostante le varie proposte presentate al Senato, soprattutto su iniziativa del senatore Kerry<sup>990</sup>. Ad ogni modo, nel contesto della strategia di riduzione delle emissioni dagli autoveicoli passeggeri del 2009 – il cui obiettivo è di raggiungere le 35 miglia per gallone entro il 2020 – il governo statunitense ha definito uno *standard* per i nuovi veicoli di 35,5 miglia per gallone entro il 2016. L'attuazione di tale misura dovrebbe comportare un taglio delle emissioni del 21% e l'aumento dell'efficienza energetica del 5%.

Il governo ha presentato inoltre le prime misure a riduzione delle emissioni di anidride carbonica prodotte dai nuovi impianti energetici, imponendo un limite di 1000 tonnellate di CO<sub>2</sub> per megawatt ore di energia generata da ciascun impianto. Tale proposta obbliga poi i nuovi impianti ad adottare un sistema di cattura e stoccaggio del carbonio, senza tuttavia esprimersi rispetto al tipo di combustibile. La nuova normativa non si applica agli impianti esistenti e a quelli progettati nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, sebbene sia comunque applicabile in via opzionale. In realtà agli impianti esistenti è già richiesto di adeguarsi alla tecnologia CCS, allo scopo di conseguire di ridurre significativamente le emissioni nel corso di un periodo di trent'anni.

Per quanto riguarda invece la California, l'Autorità statale regolatrice del sistema *cap-and-trade* ha approvato il programma *Advanced Clean Cars*<sup>991</sup>, il quale contiene un pacchetto di misure volto ad introdurre ambiziosi *standard* ecologici per la automobili prodotte nel periodo 2017-2025. Tale programma intende dimezzare le emissioni di gas-serra grazie alla produzione di 1,4 milioni di autoveicoli ad emissione zero entro il 2025, ovvero auto elettriche o ibride. L'obiettivo è infatti di ridurre sensibilmente le emissioni derivanti dal settore dei trasporti, equivalenti a circa il 40% delle emissioni globali della California. Nonostante tali tecnologie produttive siano più costose rispetto a quelle tradizionali, ci si aspetta che il pacchetto appena approvato produca un risparmio per i consumatori californiani di circa 5 miliardi di dollari fino al 2025, grazie ad un costo di mantenimento e del carburante inferiore. Il programma segue quanto introdotto nel 2002 rispetto agli obiettivi di riduzione per le automobili e i veicoli leggeri nel periodo 2012-2016.

A livello regionale, invece, durante i primi tre anni di funzionamento della *Regional Greenhouse Gas Initiative*<sup>992</sup> (RGGI) – ovvero da gennaio 2009 a dicembre 2011 – il 97% degli impianti energetici coinvolti hanno raggiunto i rispettivi obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra, limitando le emissioni a 126

---

<sup>990</sup> Una prima proposta è stata avanzata nel settembre 2009 da John Kerry e Barbara Boxer, il *Clean Energy Jobs and American Power Act*. Una seconda proposta è stata avanzata nell'aprile 2010 da John Kerry e Joe Lieberman, l'*American Power Act*. Le proposte intendono imporre un limite alle emissioni statunitensi attraverso la concessione di permessi di emissione, la promozione dell'efficienza energetica e massicci investimenti nella *green economy*. Gli obiettivi di riduzione rispetto ai livelli del 2005, prevedono una riduzione del 4,75% entro il 2013, del 17% entro il 2020, del 42% entro il 2030 e dell'83% entro il 2050.

<sup>991</sup> Per un approfondimento, cfr. il sito *web* del programma *Advanced Clean Cars*: [http://www.arb.ca.gov/msprog/consumer\\_info/advanced\\_clean\\_cars/consumer\\_acc.htm](http://www.arb.ca.gov/msprog/consumer_info/advanced_clean_cars/consumer_acc.htm)

<sup>992</sup> Cfr. *supra* capitolo V.

milioni di tonnellate di anidride carbonica all'anno. A seguito del ritiro del New Jersey dal sistema nel 2011, i restanti nove membri stanno attualmente aggiornando il programma allo scopo di rafforzare gli obblighi di riduzione delle emissioni del 2,5% all'anno nel periodo 2015-2019. Parte della progetto di riforma considera la possibilità di collegare il sistema RGGI con i schemi *cap-and-trade* della California e del Québec, come vedremo più avanti.

Per restare in Canada, a partire dal 2014 sarà introdotta una riduzione delle emissioni di gas-serra prodotte dai veicoli pesanti del 23% entro il 2018, di fatto armonizzando la legislazione in materia con quella statunitense. Il governo si attende che dalle nuove norme si possa realizzare una riduzione di tre milioni di tonnellate di gas-serra all'anno fino al 2020, equivalenti all'eliminazione dalla strada di circa 650 mila veicoli. Il settore dei trasporti rappresenta attualmente circa il 24% delle emissioni globali del Paese.

La tecnologia CCS farà parte anche del programma climatico dell'Australia e dalla Corea del Sud. In particolare, il governo australiano intende investire 107 milioni di dollari nel progetto *CarbonNet* Latrobe Valley, volto a contrastare le emissioni di anidride carbonica dagli impianti energetici al carbone, dai processi produttivi industriali e dalle nuove industrie a base di carbone, stoccando tali emissioni in bacini geologici. Inoltre, a partire da luglio 2012, i 500 impianti maggiormente inquinanti dovranno pagare una tassa per ciascuna tonnellata di anidride carbonica emessa. Il progetto *CarbonNet* dovrebbe contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni australiane del 5% entro il 2020 rispetto ai livelli del 2000. La Corea del Sud, invece ha stabilito di investire circa 150 milioni di dollari nello sviluppo della tecnologia CCS nel periodo 2011-2019. Attraverso tale finanziamento, il governo sudcoreano spera di ridurre di 32 milioni di tonnellate di anidride carbonica emesse annualmente entro il 2030.

Nel 2011, la Corea del Sud ha stabilito inoltre una serie di *target* settoriali di riduzione delle emissioni, allo scopo di raggiungere l'obiettivo di riduzione del 30% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. In particolare, per il settore dei trasporti è stata indicata una riduzione del 34,3%, per le costruzioni invece del 26,9%, per la produzione energetica del 26,7%, mentre per l'industria del 18,2%. I suddetti *target* settoriali rappresentano il primo passo verso la costruzione di un sistema ETS nazionale, previsto per il 2015. Sempre nel continente asiatico, il Giappone ha dichiarato nel 2009 l'intenzione di aumentare l'obiettivo di riduzione delle emissioni dall'8% al 25% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. Quanto all'India, il governo ha comunicato l'intenzione di stabilire un *target* indicativo di riduzione delle emissioni, calcolato sulla base di una serie di azioni volte a ridurre le emissioni di gas-serra del Paese.

Tra le altre economie emergenti, nel 2009 la Federazione Russa ha formalizzato la proposta di ridurre le proprie emissioni di gas-serra del 10-15% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. In termini assoluti, comunque, la Federazione Russa aumenterà le proprie emissioni dai 2,2 miliardi di tonnellate del 2007 ai 3 miliardi del 2020. Il governo russo ha dichiarato l'intenzione di non adottare *target* di riduzione più stringenti, in modo da non compromettere lo sviluppo economico del Paese. Tale scelta si scontra con le richieste dei Paesi in via di sviluppo, i quali hanno chiesto una riduzione del 25-40% per i Paesi industrializzati. Successivamente, nel 2012, il governo ha avviato uno studio volto ad aumentare il *target*

nazionale di riduzione delle emissioni fino al 20% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. La realizzazione di un simile obiettivo consentirebbe di istituire uno schema *cap-and-trade* regionale comparabile per dimensione a quello vigente nell'Unione europea.

Infine, il Brasile ha annunciato nel 2009 una riduzione volontaria delle proprie emissioni di gas-serra del 36,1-38,9% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, così suddivisi: il 20,9% dalla riduzione dell'80% della deforestazione, il 4,9-6,1% dalle emissioni nel settore agricolo, e il 6,1-7,7% dalle emissioni del settore energetico. Il supporto alla realizzazione di tali obiettivi è assicurato dal l'istituzione di un Fondo climatico nazionale dotato di 585 milioni di dollari, allo scopo di fornire supporto finanziario ai progetti di riduzione delle emissioni di gas-serra e ai progetti di adattamento. Si prevede che tale fondo ammonterà ad un miliardo di dollari entro il 2014. Nel 2012, inoltre, il Brasile ha adottato un limite nazionale alle emissioni di gas ad effetto serra in tre settori economici chiave. Il governo intende diminuire le emissioni dal settore industriale del 5% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, del 4% dal settore estrattivo e del 2% dal settore dei trasporti nello stesso periodo. Nonostante il settore forestale rappresenti la priorità tra le politiche ambientali del Brasile, l'attenzione è posta anche sulla riduzione delle emissioni attraverso l'efficienza energetica e l'innovazione. Inoltre, lo Stato di Rio de Janeiro intende lanciare entro il 2013 un progetto pilota triennale per un mercato del carbonio nei settori economici strategici, come il caso dell'industria petrolifera e chimica, e la produzione di cemento e ceramica. In questi settori figurano infatti importantissime aziende quali la *Petrobras*, la *Vale* e la *ThyssenKruppe*.

Nonostante la difficoltà per i negoziati internazionali di arrivare ad una definizione di precisi obiettivi di riduzione da parte dei singoli Paesi – industrializzati o in via di sviluppo – possiamo affermare che la decisione di adottare obiettivi a livello nazionale costituisce comunque un elemento positivo. La determinazione di *target* nazionali potrebbe tuttavia risultare nella decisione degli stessi Paesi ad adottare analoghi obiettivi vincolanti nel contesto del regime climatico post- Kyōto da parte degli stessi Paesi, così come potrebbe fungere da incentivo per altri Paesi. Simili obiettivi di riduzione necessitano un'azione degli Stati su più fronti: (i) la realizzazione di uno schema '*cap-and-trade*' globale; (ii) la previsione di un sistema di tassazione ambientale sull'energia e le emissioni di anidride carbonica; (iii) l'elaborazione di strategie energetiche – nazionali e regionali – volte a garantire l'efficienza energetica e a sviluppare le fonti rinnovabili; (iv) la creazione di nuove misure volte alla tutela del territorio e del patrimonio forestale.

### 7.3.1 *Un mercato globale del carbonio*

Per quanto riguarda le attività di mitigazione dei cambiamenti climatici, l'elemento principale su cui tali politiche dovrebbero concentrarsi è la creazione di schemi '*cap-and-trade*' nazionali connessi tra loro, in modo da creare un mercato globale del carbonio che garantisca la stabilizzazione delle emissioni di gas-serra nonché la possibilità di controllare ed assicurare l'efficacia dello scambio di quote all'interno degli

schemi e tra gli schemi<sup>993</sup>. Più tale sistema sarà coerente e rigoroso – anche dal punto di vista delle sostanze coinvolte – maggiore sarà lo stimolo per i soggetti inquinatori di ricorrere ad una tecnologia più pulita. Sebbene i colloqui in atto non abbiano ancora stabilito la portata del sistema ‘*cap-and-trade*’, la maggior parte degli Stati si sono espressi per la continuazione del sistema istituito dal Protocollo di Kyōto, meccanismi flessibili inclusi, allo scopo di proseguire con gli strumenti di adattamento e di continuare a promuovere il trasferimento di tecnologia e di investimenti nei Paesi in via di sviluppo. In particolare, l’Unione europea, il Giappone e la Cina si sono dichiarati a favore di un prolungamento dei tempi entro cui conseguire gli obiettivi di stabilizzazione indicati nella Convenzione. Peraltro, il sistema “*cap-and-trade*” dovrebbe essere soggetto ad una regolare revisione sulla base delle nuove conoscenze scientifiche relative ai cambiamenti climatici e di eventuali nuovi obiettivi di stabilizzazione.

La forza di tale sistema deriverebbe dall’indubbio successo della sua applicazione nel campo della riduzione delle emissioni provocanti piogge acide, oltre che dai “timidi” risultati dell’ultimo decennio. Inoltre, offrirebbe il vantaggio di rappresentare un approccio ben conosciuto dalla comunità scientifica e politica. Già dagli anni Settanta, infatti, molti economisti ed ambientalisti hanno dimostrato come il modello “*cap-and-trade*” rappresenti un efficace strumento di politica ambientale e di prevenzione dei cambiamenti climatici<sup>994</sup>. Il successo di tale strategia è ovviamente legato agli impegni dei singoli Stati parte. A riguardo, i Paesi in via di sviluppo – attraverso il gruppo *G77+China* – hanno richiesto l’adozione di obiettivi di riduzione strategici affidati principalmente ai Paesi industrializzati. L’Unione europea non ha esitato a raccogliere la sfida, ponendosi alla testa del gruppo di Paesi industrializzati e proponendo un obiettivo di riduzione delle emissioni entro il 2020 del 30% rispetto ai livelli del 1990, nonché promuovendo la riduzione dell’intensità delle emissioni nel Terzo mondo. Il maggiore ostacolo è tuttavia legato alle future decisioni degli Stati Uniti di partecipare ad un simile sistema. Sebbene non abbiano ratificato il Protocollo di Kyōto, non sembra irragionevole che gli Stati Uniti possano adottare un sistema “*cap-and-trade*” nazionale, iniziando a ridurre sensibilmente le emissioni di gas-serra in modo da centrare gli obiettivi fissati per il 2050. Di conseguenza, non appare irrealistico che gli Stati parte della UNFCCC riescano a conseguire un accordo “ibrido” su un sistema “*cap-and-trade*” globale guidato dall’Unione europea, nell’ambito della Convenzione, e dagli Stati Uniti, attraverso un autonomo sistema nazionale. Una sorta di principio di sussidiarietà a livello internazionale: obiettivi comuni, strategie parallele.

Infatti, nonostante alcuni commentatori abbiano criticato in questi anni l’efficacia degli schemi ‘*cap-and-trade*’, soprattutto in ragione della diminuzione del prezzo delle quote di emissione<sup>995</sup>, l’esempio rappresentato dall’Unione europea è stato seguito da altri Stati. Tra i Paesi industrializzati citiamo gli Stati Uniti e il Canada, l’Australia, la Nuova Zelanda e la Corea del Sud.

---

<sup>993</sup> Cfr. PEETERS M., WEISHAAR S. E DE CENDRA DE LARRAGÁN J., “A Governance Perspective on the Choice Between ‘Cap and Trade’ and ‘Credit and Trade’ for an Emissions Trading Regime”, in *EELR*, 2007; FREESTONE D. E STRECK C. (ed.s), *Legal Aspect of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen and Beyond*, Oxford, 2009.

<sup>994</sup> BENWELL R., *op. cit.*, p. 546

<sup>995</sup> Per le fluttuazioni del prezzo delle quote di emissione europee nel periodo 2008-2012, cfr. i dati forniti dall’Agenzia ambientale europea: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/eua-future-prices-200820132012>.

In particolare, negli Stati Uniti la strada è stata aperta dalla California, che alla fine del 2010, ha adottato il primo schema *'cap-and-trade'* del Paese, quale parte di una serie di strumenti normativi adottati attraverso il *Global Warming Solutions Act*<sup>996</sup> del 2006, avente scopo di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020. L'ETS californiano, previsto per il 2013, imporrà un limite alle emissioni per oltre 350 compagnie responsabili di circa l'85% delle emissioni dello Stato. Lo schema non stabilisce tuttavia precisi obiettivi di riduzione, ma obbliga ciascuna compagnia ad acquisire permessi sufficienti a coprire le proprie emissioni. In una fase iniziale, i due terzi dei permessi saranno assegnati tramite aste – il settore industriale riceverà la maggior parte dei permessi a titolo gratuito – mentre a partire dal 2015 l'assegnazione tramite aste raggiungerà l'80% del totale. Allo scopo di facilitare la comprensione del procedimento di assegnazione delle quote di emissione nel contesto del sistema ETS della California, circa 150 compagnie californiane hanno richiesto di sperimentare una piattaforma elettronica di assegnazione. L'autorità regolatrice del sistema – la *California Air Resources Board* (ARB) – ha sottolineato che durante la fase di sperimentazione a partire dal 1° Gennaio 2013, l'assegnazione non verrà stabilita in termini monetari. La California prevede di assegnare 64 milioni di quote nel corso delle prime tre aste che si terranno nell'anno fiscale 2012-2013, ricavandone circa un miliardo di dollari.

In una seconda fase, lo schema sarà esteso ad altri settori produttivi, come nel caso della distribuzione dei carburanti. Il sistema prevede inoltre la possibilità di ricorrere ai crediti di CO<sub>2</sub> fino all'8% delle emissioni annuali, attraverso la promozione di progetti ambientali nei settori agricolo e forestale, così come di progetti internazionali e regionali. Lo schema ETS californiano è stato disegnato infatti allo scopo di consentirne l'estensione ad altri Stati facenti parte della *Western Climate Initiative*<sup>997</sup>, rendendolo di fatto il secondo mercato del carbonio più grande al mondo, subito dopo l'ETS europeo. A tale scopo, nel 2013 verrà creata una connessione diretta tra lo schema ETS californiano e quello introdotto nella provincia canadese del Québec<sup>998</sup>, attualmente impegnata a ridurre le emissioni del 20% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. Tale iniziativa congiunta consentirà il mutuo riconoscimento dei permessi e dei crediti tra i due schemi, nonché l'istituzione di un registro comuni e di una procedura di assegnazione dei permessi. La misura proposta prefigura inoltre un quadro per ulteriori investimenti in energia pulita. La scelta di espandere il mercato del carbonio californiano risponde all'obiettivo di incrementarne il valore finanziario, attraendo così nuovi *partner*.

Per quanto riguarda il continente europeo, connessi al sistema ETS dell'Unione figurano anche gli schemi svizzero e norvegese. A riguardo, nel 2009 la Norvegia ha adottato una modifica allo schema nazionale allo scopo di consentire l'inclusione delle emissioni prodotte dal settore aereo. A partire dal 2012, dunque, le compagnie aeree norvegesi potranno ricorrere ai permessi assegnati nel contesto dell'ETS europeo per coprire le proprie emissioni di gas-serra. Inoltre, il governo intende introdurre uno schema di

---

<sup>996</sup> Il *Global Warming Solutions Act* è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.arb.ca.gov/cc/docs/ab32text.pdf>.

<sup>997</sup> Per un approfondimento, cfr. *supra* capitolo. V.

<sup>998</sup> Lo schema SPEDE (*Système de Plafonnement et d'Echange de Droits d'Émission de gaz à effet de serre*) è stato adottato dal governo del Québec nel 2012. Suddiviso in tre periodi di adempimento, entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2013.

compensazione di anidride carbonica del valore di 90 milioni di euro, al fine di scoraggiare le industrie ad alta intensità energetica a trasferire la propria produzione in Paesi con una legislazione climatica più permissiva. Tale misura è in linea con le disposizioni adottate dall'Unione europea per il 2013 – nell'ambito del sistema ETS – le quali consentono agli Stati membri di fornire strumenti compensativi alle industrie ad alta intensità energetica per i costi connessi alle emissioni di anidride carbonica. Quanto alla Svizzera, il governo ha invece deciso di posporre la connessione al sistema europeo al 2014, a causa di questioni tecniche nella definizione dei dettagli del programma. Infine, anche l'Ucraina sta pianificando l'introduzione nel 2015 di uno schema ETS nazionale allo scopo di ridurre le emissioni di gas-serra prodotte dai settori industriale ed energetico. Il governo ucraino sta valutando l'opportunità di connettere tale schema con altri sistemi in vigore in altri Paesi, in particolare quelli europeo o australiano.

Nel 2009, il governo australiano ha infatti adottato il *Carbon Pollution Reduction Scheme*<sup>999</sup> (CPRS), ovvero uno schema nazionale di *emission trading* incaricato di limitare le emissioni generate da settori ad alta intensità energetica. Il sistema prevede che a tali industrie sia riconosciuta l'assegnazione fino al 94,5% dei permessi di emissione a titolo gratuito, per un valore complessivo di 9,2 miliardi di dollari australiani. Per quanto riguarda le industrie a minor intensità energetica, esse riceveranno fino al 66% dei permessi a titolo gratuito. Inizialmente programmato per il 2011, l'avvio del CPRS australiano è stato rinviato in un primo momento al 2013, per poi essere definitivamente stabilito nel 2015. Attraverso la connessione all'ETS europeo, l'Australia consentirà alle proprie compagnie di realizzare fino al 50% dei propri obiettivi di riduzione attraverso permessi assegnati dallo schema europeo. Il ricorso ai crediti UNFCCC sarà invece limitato al solo 12,5% dei suddetti obiettivi. Entro il 2018 anche le compagnie europee potranno accedere ai permessi australiani.

Il governo australiano ha inoltre confermato gli sforzi per stabilire una connessione diretta anche con lo schema ETS neozelandese, avviato nel 2009 per il solo settore forestale. A partire dal 2011, il sistema neozelandese è stato ampliato attraverso l'inclusione di determinati settori energetici e processi industriali maggiormente esposti ai rischi del commercio internazionale. A partire dal 2013, poi lo schema sarà esteso anche al settore dei rifiuti. Il settore agricolo – le cui emissioni ammontano a circa il 48% delle emissioni totali di anidride carbonica – sarà coperto dal sistema non prima del 2015. Nel 2012, la Nuova Zelanda ha adottato una modifica all'ETS nazionale allo scopo di estendere una serie di condizioni favorevoli alle installazioni responsabili di emissioni di anidride carbonica fino al 2015, in pratica concedendo loro il dimezzamento degli obiettivi di riduzione quale sostegno contro la crisi finanziaria in atto. Inoltre, la riforma intende mantenere il ricorso senza restrizioni ai crediti internazionali al prezzo massimo di 25\$ neozelandesi.

Quanto alla Corea del Sud, nel 2011 ha annunciato l'intenzione di introdurre una serie di obiettivi di riduzione per i settori dell'industria, della produzione energetica, dell'agricoltura, dell'allevamento e dell'edilizia, corrispondenti ad oltre 1.500 installazioni responsabili di circa 442 milioni di tonnellate equivalenti di anidride carbonica all'anno. Il *Target Management Scheme* (TMS) proposto ha rappresentato

---

<sup>999</sup> Per un approfondimento, cfr. il sito *web*: <http://www.climatechange.gov.au/government/reduce/carbon-pricing/cprs-overview.aspx>

dunque il primo passo verso l'elaborazione di uno schema ETS nazionale nel 2012, nonostante per il momento non sia previsto alcuno scambio di quote di emissione. La nuova normativa stabilisce pesanti multe in capo alle compagnie inadempienti al secondo richiamo.

Lo schema ETS nazionale ha l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas-serra del 30% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. Il programma sarà suddiviso in tre periodi di scambio, corredati di precisi limiti di emissione e obiettivi di riduzione. Il governo intende connettere il sistema nazionale con altri schemi ETS, quale contributo alla creazione di un unico mercato globale del carbonio. Il lancio dello schema, previsto nel 2015, obbligherà le industrie con emissioni annuali maggiori di 25mila tonnellate di anidride carbonica a ricorrere ai crediti generati da progetti di energia pulita in Paesi in via di sviluppo, ad esclusione delle industrie sudcoreane con maggiori emissioni. Entro il 2020, tali industrie dovranno dunque rispettare gli obiettivi di emissioni solamente attraverso la riduzione delle emissioni nazionali. Il ricorso ai crediti internazionali sarà consentito a partire dal 2021, per coprire il 10% delle emissioni nazionali, purché il volume globale non superi il volume delle quote nazionali. L'assegnazione dei permessi avverrà a titolo gratuito per il 97% del totale nel periodo 2018-2020, e per il 90% in seguito.

Sempre nel contesto asiatico, attraverso il 12° piano quinquennale per il periodo 2011-2016 – che prevede la riduzione dell'intensità energetica del 16% e dell'intensità delle emissioni del 17% entro il 2020 – la Cina ha annunciato l'intenzione di creare uno schema nazionale di *emission trading* a partire dal 2015. Tale sistema consentirebbe il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'intensità delle emissioni addirittura del 40-45% per unità di PIL entro il 2020 rispetto ai livelli del 2005.

L'elaborazione dell'ETS cinese sarà anticipata dall'avvio nel 2013 di una serie di progetti pilota in sette regioni del Paese: Pechino, Chongqing, Guangdong, Hubei, Shanghai, Shenzhen and Tianjin. A tale scopo, l'*Asian Development Bank*<sup>1000</sup> (ADB) ha deciso di investire 750mila dollari nella fase di avvio del progetto pilota di *emission trading* nella provincia cinese dello Tianjin. Attraverso tale progetto, la provincia intende ridurre l'intensità energetica del sistema produttivo del 18% entro il 2015 rispetto ai livelli del 2010.

La provincia del Guangdong – motore industriale della Cina – ha invece stabilito l'adozione di un limite alle emissioni pari a 660 milioni di tonnellate di anidride carbonica entro il 2015, corrispondenti ad una riduzione del 19,5% le emissioni di anidride carbonica per unità di PIL entro il 2020. Il progetto pilota sarà tuttavia probabilmente posticipato al 2015, a causa di alcune difficoltà tecniche verificatesi nell'elaborazione dei dettagli dello schema ETS, soprattutto in relazione alla misurazione delle emissioni per i singoli impianti di produzione energetica e per l'individuazione di agenzie verificatrici affidabili. Considerata l'importanza economica della provincia – anche in termini dell'entità delle conseguenti

---

<sup>1000</sup> L'*Asian Development Bank* rappresenta una banca regionale istituita nel 1966 sul modello della Banca mondiale dietro iniziativa degli Stati Uniti, del Giappone e dell'Europa. Scopo della banca è la promozione dello sviluppo dei Paesi asiatici e del Pacifico – riduzione della povertà, miglioramento delle condizioni economiche di quasi 2 miliardi di persone che vivono con meno di due dollari al giorno – attraverso il trasferimento finanziario e tecnologico. Partecipano all'ADB 67 Paesi, 19 dei quali sono economie sviluppate.

emissioni – il rinvio del progetto pilota potrebbe indurre il governo cinese a rimandare l'entrata in vigore dello schema nazionale.

Peraltro, la creazione di uno schema ETS cinese è stata oggetto anche dell'ultimo vertice bilaterale tenutosi a Bruxelles nel 2012, durante il quale la Commissione europea e il governo cinese hanno sottoscritto un accordo finanziario volto a supportare la transizione verso un'economia a bassa intensità di carbonio e la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra in Cina. L'accordo prevede infatti l'investimento di 25 milioni di euro e l'assistenza per un periodo di quattro anni da parte dell'Unione europea, al fine di contribuire all'attuazione di tre progetti di mitigazione, ovvero i progetti pilota avviati dalle sette province cinesi, una serie di iniziative per la progettazione di città eco-sostenibili e programmi per la depurazione delle acque e per la gestione sostenibile dei rifiuti.

Inoltre, nonostante la Cina si stia opponendo fermamente all'inclusione delle emissioni di gas-serra prodotti dall'aviazione internazionale all'interno del sistema ETS europeo, il governo sta valutando l'opportunità di estendere il sistema ETS nazionale in programma anche alle emissioni prodotte dal settore aereo, evitando così alle compagnie aeree nazionali dal conformarsi alla normativa europea in materia<sup>1001</sup>. Il governo ha infatti annunciato l'aumento di 3,18 dollari della tariffa *standard* per i passeggeri dei voli internazionali operati da compagnie aeree registrate in Cina. I ricavi saranno utilizzati su una serie di nuove iniziative, tra cui la riduzione delle emissioni prodotte dal settore dei trasporti aerei. La Commissione europea ha sottolineato la propria attenzione rispetto a tale misura, per valutarne la qualità di "misura equivalente" che potrebbe esentare la Cina dal rispetto delle norme sull'aviazione contenute nello schema ETS europeo. Peraltro, la Città di Shanghai ha comunicato l'intenzione di includere le emissioni prodotte da 6 compagnie aeree basate a Shanghai – tra cui una delle più importanti del Paese, la *China Eastern Airlines* – nel proprio schema ETS in programma a fine 2013. Tale scelta sembra rispondere al dibattito in corso rispetto all'inclusione delle emissioni prodotte dall'aviazione internazionale nell'ETS europeo.

A tal riguardo, nel gennaio 2013 la Commissione europea ha proposto di sospendere per un anno l'estensione dello schema ETS europeo ai voli extra-europei, allo scopo di permettere all'ICAO di raggiungere una soluzione globale per quanto concerne le emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale. Se approvata, la proposta consentirà ai voli in partenza o in arrivo nel territorio europeo di essere temporaneamente esenti dagli obblighi derivanti dall'ETS, a differenza dei voli interni. Negli scorsi mesi, infatti, l'Unione europea è stata oggetto di forti pressioni da parte di Stati Uniti, India, Cina e Federazione Russa. La decisione dell'Unione europea arriva dopo gli sviluppi positivi ottenuti dai negoziati ICAO a fine 2012, relativamente all'istituzione di un sistema *'cap-and-trade'* globale per le emissioni aeree. In ogni caso, se tale compromesso non dovesse realizzarsi, le compagnie aeree temporaneamente esenti tornerebbero ad essere oggetto dell'ETS.

---

<sup>1001</sup> Nel 2012, anche l'India si è unita al boicottaggio cinese, attraverso la decisione del governo indiano che prevede che le compagnie aeree nazionali non rispettino la normativa europea. Tale decisione potrebbe tuttavia nuocere ai negoziati attualmente in corso con l'Unione europea rispetto ad un accordo di libero scambio, soprattutto per quanto riguarda l'accesso al mercato europeo delle compagnie indiane di servizi e *software*.



Tra gli altri Paesi asiatici, anche la Thailandia e il Vietnam hanno manifestato l'intenzione di ricorrere ad un sistema *'cap-and-trade'* per la riduzione delle proprie emissioni di gas ad effetto serra. In particolare, nel 2011 la Thailandia ha definito un insieme di regole per le attività di monitoraggio, comunicazione e verifica relative al sistema nazionale ETS su base volontaria, in programma per la fine del 2014, allo scopo di contribuire alla riduzione delle emissioni di gas-serra del Paese, che si stima arriveranno a 1,3 miliardi di tonnellate entro il 2050. Lo schema consentirà alle compagnie thailandesi di rispettare gli obiettivi di riduzione nei settori energetico, dei trasporti, dei rifiuti e delle foreste urbane. Il governo sta inoltre studiando un ulteriore strumento di mercato in grado di generare un sistema di crediti basati sull'efficienza energetica. Nel 2012, poi, anche il Vietnam ha annunciato l'avvio di un sistema ETS nazionale entro il 2018, allo scopo di ridurre le emissioni di gas-serra dell'8-10% per unità di PIL entro il 2020 rispetto ai livelli del 2010. Il governo vietnamita intende sviluppare ulteriori misure dal carattere economico, previste in soprattutto per il settore energetico, allo scopo di limitare le conseguenze negative per le condizioni ambientali e climatiche a causa dei sostenuti ritmi di crescita del Paese.

Inoltre, sempre nel 2012 Dubai ha comunicato lo sviluppo di un proprio sistema ETS – ispirato a quello in vigore nell'Unione europea e al CDM elaborato dal Protocollo di Kyōto – incaricato di ridurre le emissioni di gas-serra generate dai principali settori produttivi. Parte della Strategia energetica integrata per il 2030, lo schema sarà elaborato dal *Dubai Supreme Council for Energy* (DSCE) e dal *Dubai Carbon Centre of Excellence* (DCCE). Lo scopo di tale iniziativa è di ridurre il consumo energetico del 30% attraverso la diversificazione dell'*energy mix*, il supporto a misure di efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, in particolare l'energia solare. L'obiettivo del governo è di rendere Dubai un modello per gli investimenti in energia pulita ed in innovazione sostenibile per tutti i Paesi del Golfo.

La creazione di uno schema *'cap-and-trade'* è stata annunciata anche nel continente africano. Nel 2011, infatti, il Sudafrica ha deciso di elaborare un sistema nazionale di *emission trading* volto a contribuire alla riduzione delle emissioni di gas-serra del 30% entro il 2020 e del 42% entro il 2025 rispetto ai livelli del 1990. Tale schema imporrà un limite alle emissioni prodotte dai principali settori industriali, e sarà accompagnato da una serie di normative volte alla promozione dell'efficienza energetica. Ogni compagnia dovrà dunque sottoporre un programma contenente precisi obiettivi di riduzione e piani di mitigazione dettagliati. Allo scopo di garantire la flessibilità e l'efficienza del sistema, l'ETS sudafricano determinerà il prezzo delle quote di emissione, una serie di incentivi economici, nonché il ricorso a crediti e meccanismi di scambio per la riduzione delle emissioni.

Altri Paesi hanno manifestato interesse per l'adozione di schemi simili nel proprio territorio. Tra i Paesi emergenti, il Brasile sta valutando l'opportunità di introdurre un sistema ETS che includa i settori economici responsabili delle maggiori emissioni, nel caso brasiliano industria, energia ed agricoltura. Anche il governo giapponese ha già avviato una controversa discussione relativa alla possibilità di introdurre uno schema ETS obbligatorio a livello nazionale, sebbene ad oggi, tale discussione non ha portato all'adozione di alcuna misura precisa.

La scelta di numerosi Paesi responsabili delle maggiori emissioni di gas-serra di ricorrere alla creazione di schemi di *emission trading* nazionali, rappresenta senza dubbio una conferma importante della validità di simili strumenti, a prescindere dalle inevitabili fluttuazioni del prezzo delle emissioni. Peraltro, la decisione avanzata da alcuni Paesi rispetto alla connessione con altri schemi nazionali, non rappresenta che il primo timido passo verso l'obiettivo del mercato globale del carbonio, elaborato dal regime climatico internazionale.

### 7.3.2 *Un sistema di tassazione ambientale*

La questione fiscale è da sempre uno strumento essenziale nel condizionare le politiche di uno Stato, evidentemente capace quindi di tutelare l'ambiente e di promuovere lo sviluppo sostenibile. Infatti, tanto uno schema "*cap-and-trade*" quanto una vera e propria tassa sulle emissioni possono fornire ai soggetti inquinanti un'espressione monetaria delle relative emissioni, condividendo l'assunto che un intervento governativo garantirebbe l'introduzione di incentivi volti a produrre un cambiamento sociale. Ciò consentirebbe un beneficio immediato di minore richiesta di fonti energetiche di origine fossile e, soprattutto, potrebbe incentivare con forza gli investimenti nella ricerca di fonti di energie alternative e di tecnologia più efficiente, assicurando l'obiettivo di trasformare la società. Sistemi di tassazione ambientale sono già stati introdotti in vari Paesi. Peraltro, molti economisti sono convinti che un'*energy tax* o una *carbon tax* permetterebbero di conseguire risultati più positivi rispetto allo scambio di quote in un mercato delle emissioni. Infatti, un intervento fiscale idoneo si dimostrerebbe più adatto a stimolare l'efficienza amministrativa, una migliore quantificazione degli incentivi, la minimizzazione della corruzione – elemento tutto da dimostrare – ed un alleggerimento dei vincoli burocratici<sup>1002</sup>.

A livello europeo, la tassazione rappresenta una questione talmente sensibile per gli Stati membri che l'adozione di misure in materia è subordinata al requisito dell'unanimità del voto in Consiglio, come stabilito dagli artt. 113 e 115 TFUE.

L'idea di istituire una *carbon tax* ha fatto la sua comparsa in un documento ufficiale dell'Unione europea già nell'ottobre 1991, nel contesto dello Strategia della Commissione sulla risposta europea ai cambiamenti climatici<sup>1003</sup>. Sebbene le altre misure previste trovarono piena attuazione, non fu lo stesso per la proposta di *carbon tax*, a causa dell'ostilità degli Stati membri e nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione. In vista del Vertice di Rio del 1992, la Commissione europea presentò una proposta di direttiva sull'attuazione di una tassazione energetica<sup>1004</sup>. Tale proposta riconosceva la necessità di trovare una

---

<sup>1002</sup> Cfr. GREEN K.P., HAYWARD S.F. E HASSETT K.A., "Climate Change: Caps v. Taxes", in *Environmental Policy Outlook*, 2007.

<sup>1003</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio - Una strategia comunitaria per limitare le emissioni di anidride carbonica e migliorare l'efficienza energetica, SEC(91) 1744 def.

<sup>1004</sup> Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'introduzione di un'imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull'energia, COM(92) 226 def.

soluzione efficace e coerente al problema dell'effetto serra, grazie ad una strategia complessiva volta a garantire l'efficienza energetica e alla differenziazione delle tariffe energetiche in ragione delle fonti. L'*energy tax* prevedeva dunque di rendere meno convenienti le fonti energetiche di origine fossile rispetto alle altre fonti. Ad ogni modo, la proposta non riuscì a trovare il sostegno unanime del Consiglio.

Come è facile immaginare, non fu possibile trovare il sostegno unanime del Consiglio e l'*energy tax* non fu introdotta, anche a causa dell'impossibilità di estenderla almeno anche agli altri membri dell'OCSE, nonostante alcuni fra questi Stati si dichiararono comunque favorevoli in via di principio.

Successivamente, nel 1997, la Commissione presentò al Consiglio una nuova proposta<sup>1005</sup> contenente una serie di modifiche rispetto a quella elaborata nel 1992. Allo scopo di rafforzare il funzionamento del mercato interno, la Commissione proponeva di modernizzare il sistema di tassazione degli oli minerali e di estendere tale sistema a tutti i prodotti energetici. Dunque, il primo obiettivo è di natura eminentemente economica, mentre il riferimento alle politiche ambientali ed energetiche appare riferito ai soli obiettivi nazionali.

A seguito di sei anni di discussione, nel 2003 il Consiglio finalmente adotta la Direttiva quadro sulla tassazione dei prodotti energetici e sull'elettricità (*Energy Taxation Directive*)<sup>1006</sup>, la quale sostituisce i diritti di accisa sugli oli minerali con una tassa su tutti i prodotti energetici e sull'elettricità. Tale normativa non è però principalmente volta alla tutela ambientale, ma bensì al funzionamento del mercato interno, come peraltro si evince dai primi cinque considerando del testo finale. Gli obiettivi ambientali e di sostenibilità sono tuttavia garantiti attraverso il riferimento all'art. 11 TFEU e agli impegni assunti dall'Unione nel contesto del Protocollo di Kyōto, il quale peraltro considera l'*energy tax* tra i propri strumenti<sup>1007</sup>. L'art. 15 della direttiva offre agli Stati membri la possibilità di applicare un'esenzione o una riduzione della tassa per l'energia prodotta da fonti rinnovabili. Attraverso l'art 17 sono poi rafforzati gli incentivi per l'efficienza energetica anche attraverso benefici fiscali forniti dagli Stati membri a quelle compagnie che si impegnino a ridurre le emissioni. Tuttavia, possiamo osservare che il Consiglio avrebbe potuto adottare una normativa più ambiziosa ed efficace dal punto di vista degli obiettivi ambientali e di sostenibilità<sup>1008</sup>.

In particolare, per quanto riguarda le industrie ad alta intensità energetica<sup>1009</sup> – come nel caso dell'industria dell'acciaio, dell'alluminio, del ferro, della carta e del legno, nonché dell'industria chimica – l'art. 17(1)(a)

---

<sup>1005</sup> Proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per l'imposizione dei prodotti energetici, COM(97) 30 def.

<sup>1006</sup> Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in GUCE (2003) L 283/51.

<sup>1007</sup> L'art. 2(1)(a) fa riferimento alle misure da applicare per la riduzione delle emissioni di gas-serra da parte dei Paesi dell'Allegato I. Tra queste figura la "[...] v) *Riduzione progressiva, o eliminazione graduale, [...] degli incentivi fiscali, delle esenzioni tributarie [...] che siano contrari all'obiettivo della Convenzione, in tutti i settori responsabili di emissioni di gas ad effetto serra [...]*"

<sup>1008</sup> Cfr. CSIKÓS K., "Energy Taxation – An Analysis of the EU Energy Taxation Directive with Special Reference to Hungary and the Benelux Member States", in *European Taxation*, 2006.

<sup>1009</sup> Per industrie ad alta intensità energetica, l'art. 17(1)(a) prevede che si intenda un'impresa in cui i costi di acquisto dei prodotti energetici ed elettricità siano pari almeno al 3,0 % del valore produttivo ovvero l'imposta nazionale sull'energia pagabile sia pari almeno allo 0,5 % del valore aggiunto.

della direttiva prevede per gli Stati membri la possibilità di applicare riduzioni fiscali in ragione del rischio di perdita di competitività a livello internazionale<sup>1010</sup>. Nel caso in cui un settore dovesse essere soggetto a schemi legati ad obiettivi ambientali o di efficienza energetica – come nel caso dell’ETS europeo – i commi 2 e 3 dell’art. 17 assegnano agli Stati membri di applicare una riduzione fino al 50% della tassa minima per i settori a bassa intensità energetica, e addirittura un’esenzione per i settori ad alta intensità.<sup>1011</sup>

L’esenzione totale è prevista poi per l’industria del cemento – i cui costi energetici coprono fino al 35% dei costi fissi – secondo quanto previsto dall’art. 2(4). Anche in questo caso la ragione è legata al rischio di perdere competitività nei mercati internazionali, controllati al 45% da compagnie cinesi. Nonostante tale settore si effettivamente molto competitivo – in particolare per le compagnie di Francia, Germania, Italia e Spagna nel contesto europeo – l’esclusione di una simile industria ad alta intensità energetica non costituisce una misura efficace in termini di tutela ambientale e di promozione della sostenibilità.

La direttiva prevede poi, all’art. 14(1)(b)(c), l’esenzione anche per i carburanti impiegati per l’aviazione e la navigazione nelle acque dell’Unione. Per quanto riguarda il settore agricolo – che da solo rappresenta fino al 3,7% del consumo totale di energia – l’art. 15(3) consente agli Stati membri di applicare una riduzione fino all’esenzione totale dei prodotti energetici ed elettrici impiegati nell’agricoltura, nell’orticoltura, nella silvicoltura e nelle foreste. Infine, l’art. 18 ha consentito agli Stati membri di ricorrere ad una serie di deroghe, generalmente non riconducibili ad obiettivi di natura ambientale o di efficienza energetica.

Il 2003 ha segnato inoltre l’adozione dello schema europeo di *emission trading*, il cui scopo finale è rappresentato dalla costruzione di un mercato energetico interno che promuova la riduzione dei danni ambientali e climatici causati dalla produzione e dal consumo di energia. Per contro, la Direttiva ETD mirava ad introdurre un quadro normativo per la ristrutturazione e l’armonizzazione dei sistemi fiscali negli Stati membri nel contesto del mercato interno. La sovrapposizione dei due sistemi rischia effettivamente di produrre una doppia tassazione sugli stessi impianti e prodotti energetici, laddove l’*energy tax* colpisca le stesse emissioni coperte dalle quote ETS. Appare poi evidente che l’esenzione delle industrie ad alta intensità energetica dall’*energy tax* sia stata motivata principalmente dall’obiettivo di evitare un doppio aggravio capace di ridurre la competitività internazionale. Lo stesso si può dire per le piccole installazioni non coperte né dall’ETS né dalla tassa energetica<sup>1012</sup>.

Il Consiglio europeo del marzo 2008 ha chiesto alla Commissione di proporre una modifica dell’ETD allo scopo di conformarne il contenuto ai nuovi obiettivi climatici ed energetici 20-20-20 elaborati nel frattempo dall’Unione. In particolare, la Commissione europea ha sottolineato come la tassazione sull’energia costituisca uno degli strumenti a disposizione degli Stati membri per il raggiungimento di tali obiettivi, in una maniera più efficace.

---

<sup>1010</sup> VAN EIJNDTHOVEN J., “Energy Taxation at European level: What does it do for the Environment and Sustainability?”, in *EC Tax Review*, 2011, p. 285.

<sup>1011</sup> Il Consiglio ha autorizzato Danimarca e Svezia ad esentare dall’*energy tax* le proprie imprese già soggette all’ETS europeo.

<sup>1012</sup> VAN EIJNDTHOVEN J., *cit.*, p. 287

Dopo una discussione durata tre anni, nel 2011 finalmente è stata avanzata una proposta di modifica<sup>1013</sup>. Tale proposta risponde a tre obiettivi principali: (i) la gestione coerente delle varie fonti energetiche; (ii) un quadro adeguato per la tassazione delle energie rinnovabili; (iii) un quadro per una *carbon tax* complementare al prezzo delle quote di emissione stabilite dall'ETS, evitando sovrapposizioni tra i due regimi. La realizzazione di tali obiettivi dovrebbe essere garantita dall'introduzione di un'esplicita distinzione tra la tassazione sull'energia direttamente connessa alle emissioni di anidride carbonica e la tassazione sull'energia fondata sul valore energetico del prodotto. Inoltre, la Commissione prevede l'estensione della portata dell'ETD ai prodotti energetici rientranti in principio nell'ETS, garantendone allo stesso tempo l'esenzione obbligatoria dalla *carbon tax*. Infine, la proposta intende rivedere i livelli di tassazione minima previsti in modo che essi riflettano il valore delle emissioni e del calore per tutte le fonti energetiche, assicurandone eventualmente un periodo transitorio.

Per quanto riguarda le industrie ad alta intensità energetica, la proposta mantiene la riduzione fiscale prevista dall'art. 17(1), ma elimina l'esenzione totale di cui ai paragrafi 2 e 3, consentendo agli Stati membri tale riduzione fatto salvo il livello di tassazione minima e il rispetto delle misure di *emission trading* eventualmente adottate. Tale modifica consente una connessione più stretta al principio di integrazione contenuto nell'art. 11 TFUE. Quanto all'industria del cemento, tale settore resta escluso dall'*energy tax*, sebbene si propone che sia soggetto alla *carbon tax*. Ne consegue che le installazioni che non rispettino i limiti indicati nell'Allegato I alla Direttiva ETS saranno dunque soggette ad una tassa sulle emissioni dei prodotti energetici. Nulla cambia invece rispetto alle norme relative ai trasporti aerei e navali. Permane anche per il settore agricolo la possibilità degli Stati membri di applicare fino all'esenzione totale per i prodotti energetici, a condizione che i beneficiari di tale riduzione si impegnino a migliorare l'efficienza energetica delle proprie attività, secondo quanto prescritto dall'art. 1(13).

Inoltre, la riforma della tassazione energetica potrebbe includere una tassa per i settori dei trasporti e delle abitazioni. Allo scopo di realizzare una riduzione delle emissioni del 30% entro il 2020, infatti, la Commissione intenderebbe istituire una tassa di 30 euro per le emissioni nei settori attualmente non inclusi nell'ETS europeo. Tale tassa sarebbe proporzionale al contenuto di anidride carbonica dei carburanti considerati, più alta per i carburanti impiegati nel settore dei trasporti, per il riscaldamento abitativo e per i piccoli generatori di energia esclusi dall'ETS.

La discussione della proposta della Commissione non si è conclusa con l'approvazione della direttiva nell'ottobre 2012. Il punto maggiormente critico resta l'obiettivo principale della proposta, ovvero la creazione di una *energy tax* nel contesto del funzionamento del mercato interno. Ciò impedisce di realizzare uno slancio ambizioso, nonostante la positiva introduzione di una *carbon tax*, che contribuisce alla definizione di una strategia energetica e climatica europea più coerente. Si può tuttavia riconoscere un moderato miglioramento – in termini di tutela dell'ambiente e della sostenibilità – rispetto alla direttiva del 2003.

---

<sup>1013</sup> Proposta per una direttiva del Consiglio recante modifica della Direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, COM(2011) 169 def.

Possiamo osservare inoltre, rispetto al rischio di una doppia tassazione, che l'applicazione congiunta dell'*energy tax* e del regime ETS non inciderebbe sull'entità globale delle emissioni, in quanto tale valore è già regolato dal numero di permessi assegnati e le quote in eccesso sarebbero scambiate nel mercato del carbonio. L'applicazione congiunta influenzerebbe invece il costo marginale della riduzione delle emissioni, e di conseguenza il costo totale degli sforzi messi in campo per la realizzazione degli obiettivi di riduzione<sup>1014</sup>. In altre parole, le emissioni sarebbero ridotte ad un costo più alto rispetto al valore di mercato delle riduzioni stesse.

Sempre nel contesto europeo, nel 2009 la Svizzera ha deciso di triplicare la *carbon tax* da 12 a 36 franchi svizzeri, allo scopo di limitare il consumo energetico che ha raggiunto un aumento dell'86,5% rispetto ai livelli del 1990. Tale misura dovrebbe contribuire all'obiettivo di ridurre le emissioni di gas-serra del 10% entro il 2012 rispetto ai livelli del 1990. Inoltre, a partire dal 2013 anche la Norvegia intende aumentare la *carbon tax* nazionale sulle industrie petrolifere *offshore* da circa 27 euro per tonnellata di anidride carbonica a circa 55 euro, quale elemento cardine del progetto di bilancio del governo per il 2013. Tale decisione è stata presa nonostante le recenti nuove scoperte di petrolio sulle coste del Paese, e nonostante il forte sviluppo che ci si aspetta per l'industria petrolifera. La misura rientra quindi tra gli ambiziosi sforzi intrapresi dalla Norvegia per ridurre le emissioni di gas-serra del 30% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, i quali registravano invece nel 2011 un aumento del 5,6%. Il governo norvegese intende inoltre stabilire un finanziamento di 1,35 miliardi di euro per la promozione delle energie rinnovabili e la riduzione delle emissioni, 85,2 milioni di euro per l'acquisto delle quote di emissione, e di oltre 400 milioni di euro al piano delle Nazioni Unite contro la deforestazione.

Importanti misure in materia sono state adottate anche dal Giappone, dalla Cina e dal Sudafrica. In particolare, in previsione della riforma del sistema fiscale del 2011, il governo giapponese intende adottare una tassa anti-riscaldamento globale, allo scopo di facilitare la realizzazione dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas-serra del 25% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. Tale tassa, non del tutto nuova, rappresenta una revisione della tassa sui carburanti già esistente. In particolare, la tassa sul petrolio e il carbone verrebbe gradualmente aumentata del 50% tra il 2011 e il 2015. Nel 2011, poi, il governo ha deciso di aumentare la tassa sui combustibili fossili importati di circa il 50%, allo scopo di sostenere gli sforzi di mitigazione. La nuova *green tax* rientra tra le tre misure chiave cui il Giappone punta per la riduzione delle emissioni del 25% entro il 2020, tra cui figurano anche lo sviluppo di un sistema *cap-and-trade* nazionale e la promozione delle fonti energetiche rinnovabili. La *green tax* dovrebbe entrare in vigore nell'ottobre 2012, e dovrebbe aumentare gradualmente fino al 2016. La Cina intende invece far entrare in vigore entro il 2015 una nuova *carbon tax*, ovvero una tassa sulle emissioni di gas-serra prodotte dalle aziende ad alta intensità energetica nel settore del carbone, del greggio e del gas naturale. La tassa prevista ammonterà inizialmente a 1,24€ per ciascuna tonnellata di anidride carbonica, e verrà aumentata gradualmente in base alle emissioni delle singole imprese. Fonti non ufficiali

---

<sup>1014</sup> DIAS SOARES C., "Energy tax treatment of undertakings covered by 'emissions trading'", in *EC Tax Review*, 2007, p. 186.

rivelano inoltre che il governo intende istituire un super-Ministero dell'energia che andrà a sostituire l'Agenzia nazionale per l'energia, concentrando la propria azione sulla definizione di una strategia energetica a lungo termine. Infine, anche nel bilancio sudafricano del 2012, figura una proposta per l'introduzione di una *carbon tax* di circa 12 euro per tonnellata di anidride carbonica emessa, a partire dal 2013 e per ogni settore produttivo. La proposta include inoltre una riduzione transitoria, fino al 2020, del 60% di tale imposta per le industrie con maggiori emissioni, allo scopo di limitarne l'impatto economico. Si prevede di introdurre la tassa nell'anno fiscale 2013-2014 e di incrementarla gradualmente del 10% all'anno fino al 2020.

Si potrebbe affermare, dunque, che sia possibile introdurre un'*energy tax* complementare ai permessi assegnati nel contesto dell'ETS e alle eventuali multe per inadempienza. Per quanto riguarda invece i settori attualmente non rientranti nello schema ETS, l'*energy tax* potrebbe rivelarsi invece la misura più efficace nella riduzione delle emissioni derivanti dalla produzione e dal consumo energetico. L'introduzione di una tassa renderebbe infatti più costosa l'energia prodotta da fonti fossili, responsabile delle maggiori emissioni globali, rispetto alle fonti di energia rinnovabile. Ciò realizzerebbe allo stesso tempo un netto miglioramento dell'efficienza energetica dei processi produttivi, del sistema dei trasporti e dell'energia impiegata nei contesti abitativi.

In particolare, a livello europeo la scelta di introdurre un'*energy tax* consentirebbe peraltro di superare la comprensibile frammentazione derivante dai diversi approcci adottati dai singoli Stati membri. La tassazione ambientale, infine, per quanto rappresenti una misura fondamentale per la riduzione delle emissioni e, quindi, per la lotta ai cambiamenti climatici, costituisce anche una misura utile per il miglioramento della qualità dell'aria, per la riduzione dell'inquinamento in generale, e per la protezione del territorio, rurale e urbano. Alcuni autori sostengono che la tassazione ambientale rappresenti un ostacolo per la crescita economica e per la competitività dei sistemi produttivi – attualmente in crisi – rispetto alla concorrenza internazionale. In realtà, essa contribuisce sensibilmente alla trasformazione del sistema economico dall'accento posto sulla quantità alla qualità. Allo scopo di contrastare la perdita di competitività si potrebbe prevedere che i proventi dell'*eco-tax* siano impiegati in parte per la tutela ambientale e climatica, e in parte per la ristrutturazione economica del sistema industriale<sup>1015</sup>.

È evidente dunque che la principale difficoltà nell'elaborazione di una tassazione ambientale sia eminentemente politica. Tale difficoltà dipende chiaramente dalle diverse priorità politiche e dai diversi sistemi fiscali in vigore nei vari Stati membri. La natura transfrontaliera dell'inquinamento e dei cambiamenti climatici dovrebbe, tuttavia, rendere più efficace l'azione europea ed internazionale. La tassazione ambientale non è che uno degli strumenti da impiegare.

---

<sup>1015</sup> ENGLE E., "Ecotaxes and the European Union", in *EELR*, 2007, p. 303

### 7.3.3 Strategie per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili

L'esigenza di modificare l'*energy mix* aumentando sensibilmente la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili non risponde soltanto alla necessità di limitare le emissioni di gas-serra, ma si intreccia con il problema ineludibile dell'esauribilità delle fonti fossili, in particolare del petrolio. La produzione energetica globale dipende oggi per circa l'80% dai combustibili fossili – petrolio, carbone, gas naturale – e per il restante 20% dall'energia nucleare, dalle fonti rinnovabili e dalle biomasse. Gli esperti calcolano che, se la domanda energetica mantenesse il ritmo attuale, le riserve accertate di petrolio si esaurirebbero entro i prossimi 35 anni. Peraltro, fin quando il petrolio resterà abbondante, serviranno investimenti modesti per estrarlo. Man mano che inizia a scarseggiare, invece, gli investimenti richiesti per estrarlo diventeranno maggiori, rendendone meno conveniente l'estrazione. Nel momento in cui i costi di estrazione diventassero economicamente proibitivi, la produzione declinerebbe fino all'esaurimento.

Si calcola che il picco di produzione sia stato raggiunto dagli Stati Uniti negli anni Settanta, mentre nei decenni successivi anche dall'India, dalla Cina, dal Regno Unito e dalla Norvegia. Gli esperti sostengono che, a livello globale, il picco sarà raggiunto entro il 2020. Oltre tale limite, i prezzi cresceranno vertiginosamente. Da questo prevedibile scenario discende la necessità di mettere in atto, sin da ora, tutte le misure necessarie a diversificare l'*energy mix* allo scopo di sostituire gradualmente la quota di energia prodotta da fonti fossili con l'energia prodotta da fonti rinnovabili. Tale esigenza risulta particolarmente pressante soprattutto per l'Unione europea, la quale dipende per circa il 40% del consumo complessivo dall'importazione di energia, con evidenti conseguenze sul piano della dipendenza energetica e della sicurezza dell'approvvigionamento<sup>1016</sup>.

Nel settore energetico, lo schema istituzionale di riferimento è fornito a livello internazionale in primo luogo dall'Agenzia energetica internazionale, la quale si occupa delle questioni energetiche dei Paesi industrializzati, sebbene da una prospettiva globale. In secondo luogo, figura l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (*IAEA, International Atomic Energy Agency*)<sup>1017</sup>, il cui scopo è di favorire il contributo dell'energia atomica alla pace, alla salute e alla prosperità. Inoltre, nel 1994 è stata firmato l'*Energy Charter Treaty*<sup>1018</sup> – principalmente da parte di Paesi europei – il quale intende promuovere la cooperazione di lungo periodo in materia energetica, attraverso misure di investimento, commercio e transito dell'energia.

I diversi regimi internazionali relativi all'energia costituiscono un insieme piuttosto flessibile, sebbene non siano specificamente volti alla promozione di fonti sostenibili. Una convergenza di tali regimi con il

---

<sup>1016</sup> Cfr. MARLETTA M., *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino, 2011.

<sup>1017</sup> L'Agenzia internazionale per l'energia atomica è stata istituita nel 1957 allo scopo di promuovere l'utilizzo pacifico dell'energia nucleare e di impedirne l'utilizzo per scopi militari. Con sede a Vienna, essa conta oggi 153 Stati parte.

<sup>1018</sup> L'*Energy Charter Treaty* costituisce un accordo internazionale firmato all'Aja nel 1991, il quale fornisce uno schema globale per il commercio, il transito e gli investimenti in materia energetica. Tra gli obiettivi dell'ECT, ricordiamo: la protezione degli investimenti esteri; una serie di condizioni non discriminatorie per il commercio di materiali e prodotti energetici fondate sulle regole del WTO; un meccanismo di soluzione delle controversie tra gli Stati parte e, nel caso di investimenti, tra gli investitori ed i Paesi ospitanti; la promozione dell'efficienza energetica allo scopo di minimizzare l'impatto ambientale della produzione e del consumo energetico.



regime climatico internazionale è limitata, dunque, principalmente alle questioni dell'efficienza energetica e della sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Sia la Convenzione UNFCCC che il Protocollo di Kyōto si mantengono essenzialmente generali sulle questioni energetiche, nonostante evidenzino la necessità di sviluppare tecnologie efficienti e nuove forme di energia.

Le fonti energetiche a bassa intensità di emissioni di gas-serra sono principalmente promosse attraverso l'IAEA, nonché attraverso numerosi accordi relativi alla ricerca sull'idrogeno. Ad ogni modo, l'impatto dell'energia nucleare sulle condizioni dell'ambiente resta altamente pericoloso – come testimoniato dal recente disastro alla centrale nucleare di Fukushima in Giappone – e le tecnologie a base di idrogeno sono ancora prevalentemente in fase di sperimentazione, senza considerare peraltro i potenziali costi ed utili<sup>1019</sup>.

La cooperazione tra i regimi energetici ed il regime climatico internazionale potrebbe espandersi per mezzo dello sviluppo di una politica energetica sostenibile comune, attraverso una *partnership* che coinvolga i maggiori attori internazionali impegnati nei negoziati climatici, in iniziative internazionali relative all'energia, nonché ai Paesi esportatori di combustibili fossili. Ciò consentirebbe la discussione in un unico *forum* di tutte le questioni energetiche a livello globale, permettendo l'elaborazione di una strategia energetica complessiva che interessi le varie fonti (fossile, atomica, idrogeno, rinnovabili). Parte della dottrina ha inoltre avanzato un'ulteriore alternativa, che contempla l'adozione di un Protocollo alla UNFCCC dedicato alla promozione delle energie rinnovabili e alla ricerca e allo sviluppo di tecnologie sostenibili<sup>1020</sup>.

Allo scopo di assicurare le risorse energetiche e affrontare efficacemente la questione dei cambiamenti climatici, è dunque essenziale formulare una concreta strategia energetica, la quale possa garantire la crescita sostenibile tanto dei Paesi industrializzati quanto dei Paesi in via di sviluppo. Tale strategia deve necessariamente essere incardinata sulla promozione di misure volte a garantire l'efficienza energetica del sistema produttivo del Paese, sulla differenziazione dell'*energy mix* e sullo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili. Tra queste, lo sviluppo tecnologico ha reso sempre più competitiva nel mercato la produzione di energia solare ed eolica<sup>1021</sup>. Tali segnali incoraggianti dimostrano come possa essere realizzabile un consistente aumento della quota di energie rinnovabili nell'*energy mix*, allo scopo di produrre energia da fonti rinnovabili su larga scala, attualmente corrispondenti a circa il 3% del consumo energetico globale. Ne consegue la necessità di investire massicciamente su una rete infrastrutturale flessibile ed efficiente che bilanci il consumo energetico con la produzione di energie rinnovabili.

A livello internazionale, sono molti i Paesi che negli scorsi anni hanno adottato strategie energetiche nazionali e regionali corredate di misure specifiche. L'Unione europea ha investito sensibilmente nella trasformazione del proprio apparato produttivo e delle abitudini della popolazione attraverso normative

---

<sup>1019</sup> Per un approfondimento, cfr. SINDICO F E, GUPTA J., *op. cit.*

<sup>1020</sup> VAN ASSELT H., GUPTA J. E BIERMANN F., "Advancing the Climate Agenda: Exploiting Material and Institutional Linkages to Develop a Menu of Policy Options", in *RECIEL*, 2005, p. 260.

<sup>1021</sup> Tra i progetti più interessanti, figura la produzione di energia eolica *offshore* attraverso il progetto Desertec – il quale prevede di sfruttare l'energia solare generata nel deserto del Sahara – e altri progetti analoghi nei deserti del Gobi e del Mojave.

avanzate e in continuo sviluppo, come abbiamo già avuto modo di osservare nel capitolo precedente.

Per quanto riguarda invece gli Stati Uniti, il governo ha recentemente definito nuove misure volte a raddoppiare lo standard di efficienza dei carburanti per le automobili e i veicoli leggeri entro il 2025. Lo *standard* adottato – *CAFE, Corporate Average Fuel Economy* – prevede un risparmio di oltre 54,5 miglia per gallone per ciascun autoveicolo, per i modelli prodotti tra gli anni 2017 e 2025, mentre un risparmio di 35,5 miglia per gallone per gli autoveicoli prodotti nel periodo 2011-2016. I nuovi limiti consentiranno un risparmio per i consumatori statunitensi di circa 17 miliardi di dollari, equivalenti ad una diminuzione del consumo di carburanti per circa 12 miliardi di barili di petrolio durante il periodo considerato. Ispirati agli standard già in vigore in California, la nuova normativa è stata approvata dopo oltre un anno di negoziati tra il governo, le compagnie automobilistiche e i gruppi ambientalisti. Naturalmente, alcune compagnie produttrici – oltre che al Partito Repubblicano – si sono fortemente opposte all'Amministrazione Obama, la quale ha recentemente adottato un ordine esecutivo per facilitare gli investimenti in materia di efficienza energetica delle imprese. Quest'ultima misura, in particolare, prevede un significativo supporto agli impianti di cogenerazione, allo scopo di ridurre le emissioni annue di anidride carbonica di oltre 150 milioni di tonnellate. Per quanto riguarda invece le energie rinnovabili, lo *Stimulus Bill*<sup>1022</sup> del 2009 – misura anti-crisi a sostegno dell'economia statunitense – favorisce ingenti finanziamenti, consentendo agli investitori in energia solare ed eolica di incassare i relativi crediti d'imposta anziché ricorrere ad incentivi fiscali. Complessivamente, la normativa include 71 miliardi di dollari per progetti ad energia pulita, e altri 20 miliardi di incentivi fiscali.

L'Australia ha invece avviato la revisione del *target* nazionale per le energie rinnovabili (*RET, Renewable Energy Target*), da concludere entro il 2012. L'obiettivo della riforma del RET – cardine della politica climatica australiana a partire dal 2009 – è di definire nuove installazioni di energie rinnovabili, consentendo un aumento del 20% dell'energia generata da fonti alternative entro il 2020. La riforma dovrebbe dunque contribuire a velocizzare il raggiungimento di tale obiettivo, fornendo allo stesso tempo importanti elementi per la definizione del futuro schema ETS.

Passando ora ai Paesi asiatici, il Giappone sta elaborando un piano per la creazione di un mercato energetico “verde” del valore di circa 630 miliardi di dollari entro il 2020. La cosiddetta “strategia di rivitalizzazione del Giappone” prevede lo sviluppo delle fonti rinnovabili e della produzione di auto a basse emissioni di gas-serra. Il nuovo mercato energetico dovrebbe contribuire anche alla creazione di 1,4 milioni di posti di lavoro entro il 2020. Il pacchetto di misure approvate prevede inoltre la realizzazione di una quota di almeno il 50% di nuove automobili elettriche entro il 2020. Il governo ha introdotto inoltre un sistema *feed-in tariff* (FIT) a supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili. Tale sistema prevede che l'amministrazione pubblica acquisti elettricità prodotta da fonti rinnovabili alle tariffe attuali per un periodo di 20 anni<sup>1023</sup>. Il piano è stato disegnato al fine di diminuire la dipendenza del Giappone

---

<sup>1022</sup> Per un approfondimento sul cosiddetto *Stimulus Bill (American Recovery and Reinvestment Act)*, si veda: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ5/pdf/PLAW-111publ5.pdf>.

<sup>1023</sup> Nel caso dell'energia solare, ad esempio, il governo giapponese pagherà 42 yen per kilowatt ora.

non solo dall'energia nucleare – a seguito del disastro di Fukushima – ma anche dall'alto prezzo del petrolio e del gas naturale, la cui domanda è recentemente aumentata per soddisfare il fabbisogno energetico del Paese. Per tale ragione, il governo giapponese ha deciso inoltre di riconsiderare la propria strategia nucleare con l'obiettivo di rafforzare le misure di sicurezza. A tale scopo, il governo ha annunciato un programma volto a prevenire i danni ai reattori nucleari e al rilascio di materiale radioattivo. Esso stabilisce inoltre un limite di funzionamento dei reattori nucleari di quarant'anni, consentendo alcune eccezioni sulla base di determinati requisiti di sicurezza. Il governo giapponese ha adottato ufficialmente una nuova strategia energetica sul lungo periodo, la quale prevede la chiusura dei reattori nucleari tra il 2030 e il 2040, ovvero al raggiungimento di quarant'anni di funzionamento. Il piano prevede inoltre la possibilità di rivedere tale decisione, in considerazione del futuro sviluppo di energie rinnovabili e dell'opinione pubblica. Il governo ha infatti recentemente annunciato l'intenzione di aumentare la quota di energia rinnovabile fino al 30% dell'intero fabbisogno nazionale entro il 2030. Il mondo imprenditoriale si è opposto alla nuova strategia energetica lamentando i possibili alti costi energetici per un'economia già in crisi come quella giapponese.

Un importante piano energetico è stato avanzato negli scorsi anni anche dalla Cina – grande importatore di petrolio, gas naturale e carbone – la quale intende investire 372 miliardi di dollari nei prossimi tre anni in progetti per il risparmio energetico e in misure per contrastare l'inquinamento. Il governo sta per lanciare quattro progetti pilota per la conversione del carbone in gas naturale nelle province nord-occidentali del Paese. Nonostante i possibili rischi connessi ad una tecnologia scarsamente applicata, i progetti *coal-to-gas* (CTC) rispondono alla prospettiva di triplicare il ricorso al gas naturale fino a circa il 10% del fabbisogno energetico nel 2020. Lo sfrenato ritmo di crescita economica della Cina richiede di identificare nuove forme di approvvigionamento energetico, allo scopo di limitare la dipendenza dall'importazione di gas, destinata ad aumentare dal 25% attuale al 40% entro il 2020. Il primo dei quattro progetti pilota – che diventerà operativo entro la fine del 2012 – dovrebbe produrre annualmente fino a 15 miliardi di metri cubi di gas entro il 2015, equivalenti a circa il 7% del fabbisogno cinese complessivo di gas naturale.

Inoltre, la Cina ha annunciato l'intenzione di investire il 10,3% del bilancio 2011 in misure ambientali ed energetiche. Il governo sta poi discutendo la possibilità di introdurre un *target* energetico che potrebbe imporre un limite al consumo di energia oppure focalizzarsi sul consumo di carbone o sulla capacità produttiva. Una simile misura sarebbe in grado di favorire l'incremento fino all'11,4% delle energie rinnovabili nell'*energy mix* entro il 2015, rispetto al 9% attuale. La Cina ha inoltre approvato un piano per incrementare la produzione energetica idroelettrica, eolica e solare.

Nel 2009, il governo indiano ha adottato una strategia nazionale per l'efficienza energetica (*NMEEE, National Mission on Enhanced Energy Efficiency*), la quale ha adottato precisi obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica delle maggiori industrie ad alta intensità energetica. Tale misura prevede la possibilità di commercio dei certificati eccedenti tra gli impianti che rispettino l'obiettivo e quelli che invece non lo rispettano. L'attuazione del programma, attraverso un investimento di circa 500 milioni di euro, dovrebbe comportare effetti positivi sul volume delle emissioni indiane.

#### 7.3.4 La tutela del territorio e del patrimonio forestale

Quanto allo sfruttamento del suolo, a livello internazionale esistono infatti regimi che regolano tali settori, dalla Convenzione sulla diversità biologica del 1992, alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione del 1994 (UNCCD, *United Nations Convention to Combat Desertification*)<sup>1024</sup>, alla Convenzione di Ramsar sulle zone umide del 1971<sup>1025</sup>. Sono state inoltre avviate in sede FAO numerose iniziative che relazionano la questione agricola e la sicurezza alimentare con i cambiamenti climatici. In particolare, la FAO ha istituito l'*Interdepartmental Working Group on Climate in Relation to Agriculture and Food Security*, mentre il suo dipartimento forestale ha creato una *task force* incaricata di coordinare le attività forestali con i cambiamenti climatici. Significativo è poi il *Global Terrestrial Observing System*<sup>1026</sup>, al quale è affidato il monitoraggio delle fonti di carbonio e pozzi nei settori agricoli e rurali. Quanto alle risorse forestali, queste non rientrano in alcun regime internazionale, sebbene sia comunque stato istituito un meccanismo di coordinamento delle politiche forestali a livello globale in sede ONU, attraverso il *Forum* sulle foreste (UNFF, *United Nations Forum on Forests*)<sup>1027</sup>.

Nonostante gli obiettivi dei regimi internazionali che disciplinano la lotta ai cambiamenti climatici, la lotta contro la desertificazione, la protezione delle risorse forestali, la conservazione della diversità biologica e delle zone umide siano spesso convergenti, si rileva comunque che il principio di costi e benefici alla base delle politiche climatiche ha portato in alcuni casi a non rispettarne pienamente la dimensione ambientale<sup>1028</sup>.

Infatti, da più parti è stata richiamata la necessità di considerare maggiormente il fenomeno della deforestazione, la quale contribuisce in misura rilevante alle emissioni globali di anidride carbonica a causa delle attività umane, incidendo negativamente sulla vulnerabilità dei singoli Paesi di fronte ai cambiamenti climatici. Paesi in via di sviluppo – come nel caso di molti Paesi sudamericani e africani – hanno regolarmente presentato proposte per l'inclusione della questione forestale nel regime internazionale sui cambiamenti climatici, favorendone così una più ampia partecipazione<sup>1029</sup>. Ciò permetterebbe la creazione di crediti da poter scambiare nel mercato delle emissioni, accanto alle attività già consentite relative alla forestazione e riforestazione.

---

<sup>1024</sup> La Convenzione per combattere la desertificazione in quei Paesi che soffrono di gravi siccità, particolarmente in Africa, meglio conosciuta come Convenzione contro la desertificazione (UNCCD), è stata firmata a Parigi nel 1994 ed è entrata in vigore nel dicembre 1996.

<sup>1025</sup> La Convenzione internazionale relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come *habitat* degli uccelli acquatici, meglio nota come Convenzione di Ramsar, è stata firmata a Ramsar nel 1971 da un gruppo di Paesi, istituzioni scientifiche e organizzazioni internazionali partecipanti alla Conferenza internazionale sulle zone umide e gli uccelli acquatici, promossa dall'Ufficio Internazionale per le Ricerche sulle Zone Umide e sugli Uccelli Acquatici (IWRB, *International Wetlands and Waterfowl Research Bureau*).

<sup>1026</sup> Per un approfondimento, cfr. il sito web <http://www.fao.org/gtos/>.

<sup>1027</sup> Per un approfondimento, cfr. HUMPHREYS D., "The Elusive Quest for Global Forest Convention", in *RECIEL*, 2005.

<sup>1028</sup> Sul punto, cfr. BODANSKY D., *op.cit.*; YAMIN F. E DEPLEDGE J., *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, 2004.

<sup>1029</sup> Cfr. BARRETT S. E STAVINS R., *op. cit.*

Una simile proposta andrebbe comunque accompagnata da opportuni meccanismi che impediscano l'emergere del potenziale rischio di un eccesso di crediti. Allo stesso tempo, permetterebbe ai Paesi in via di sviluppo di trarre le risorse necessarie per favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici in atto, attraverso la protezione del proprio patrimonio forestale. Sebbene non sia una questione già inserita nelle discussioni in ambito internazionale, alcuni Paesi – tra cui Brasile, Costa Rica, Papua Nuova Guinea – hanno infatti dichiarato da tempo la propria volontà ad assumersi precisi impegni di riduzione delle emissioni, inserendola nell'agenda per il regime internazionale post-2012.

Sono state comunque già avviate delle iniziative di cooperazione in materia di lotta ai cambiamenti climatici, sfruttamento del suolo e conservazione della biodiversità. In particolare, nel 2001 è stata istituita una *Collaborative Partnership on Forests*<sup>1030</sup> per il coordinamento delle questioni forestali tra l'UNFCCC, la Convenzione sulla diversità biologica e l'UNCCD. Inoltre, i Segretariati di tali Convenzioni hanno istituito un *joint liaison group* a promozione della cooperazione e dello scambio di informazioni, nonché ciascun segretariato gode dello status di osservatore in ognuno degli altri regimi internazionali.

A livello nazionale, abbiamo assistito a numerose iniziative volte ad arrestare la deforestazione avviando anche progetti di riforestazione, finanziati da specifici fondi o dagli utili realizzati dai sistemi di *emission trading*. In particolare, la Commissione europea ha pubblicato una nuova proposta di decisione relativa alla valutazione delle regole applicabili alle emissioni di gas-serra prodotte dalle attività agricole e forestali<sup>1031</sup>. Sebbene le emissioni derivanti dal settore LULUCF vengano già considerate dalla UNFCCC e, in parte, anche dal Protocollo di Kyōto, le politiche climatiche europee non le hanno mai considerate in ragione della mancata chiarezza fornita dal quadro giuridico internazionale. Alla Conferenza di Durban è stata però stabilita una serie di regole, definizioni e modalità di valutazione del settore LULUCF nel secondo periodo di adempimento del Protocollo di Kyōto. La proposta della Commissione risponde quindi alla necessità di integrare gradualmente il settore LULUCF tra gli impegni di mitigazione dei cambiamenti climatici, nel contesto di un quadro di valutazione armonizzato. A partire dal 2013 gli Stati membri sarebbero tenuti a registrare qualunque modifica alle foreste e alle campagne – pascoli e coltivazioni incluse – in grado di alterare l'equilibrio carbonico. Allo stesso tempo, gli Stati membri devono adottare piani d'azione volti a definire gli interventi per la riduzione della diminuzione delle emissioni prodotte dai terreni e dalle foreste. La Commissione europea ha sottolineato come tale proposta rappresenti un sensibile miglioramento dell'efficacia degli obiettivi climatici, chiarendo i vantaggi delle bio-energie in termini di sostenibilità, soprattutto per la combustione della biomassa, attualmente non considerata.

Nel continente asiatico, a partire dal 2010 il governo cinese ha un sistema di monitoraggio delle attività di afforestazione nella provincia dello Yunnan, allo scopo di sviluppare una metodologia per la valutazione dei crediti di emissione generati attraverso progetti di afforestazione. La Corea del Sud, invece, ha

---

<sup>1030</sup> Per un approfondimento, cfr. il sito web <http://www.cpfweb.org/en/>.

<sup>1031</sup> Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle norme di contabilizzazione e ai piani di azione relativi alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura, COM(2012) 93 def.

sottoscritto nel 2009 un *memorandum* d'intesa con l'Indonesia, per mezzo del quale nei dieci anni successivi riceverà crediti di emissione per 100 milioni di tonnellate – da creare nel contesto dell'iniziativa UN-REDD – in cambio della riforestazione di 200 mila ettari di territorio in Indonesia a partire dal 2010.

Tra i Paesi più esposti al fenomeno della deforestazione che, al di là del danno ambientale crea un drammatico aumento delle emissioni di anidride carbonica e diminuisce la capacità dell'ambiente di riassorbirle, figurano i Paesi dell'America Latina. In particolare, nel 2009 il governo brasiliano ha aggiornato il piano nazionale sui cambiamenti climatici, introducendo un nuovo obiettivo contro la deforestazione, il quale prevede di ridurre del 70% la deforestazione nel Paese entro il 2017, rispetto al livello medio del periodo 1996-2005. Inoltre, la deforestazione dovrà essere ridotta dell'80% entro il 2020, corrispondente a 4.000 km<sup>2</sup> annuali nel 2020 rispetto ai 12.900 del periodo 2007-2008. Nel 2010, l'Istituto nazionale di ricerche spaziali<sup>1032</sup> (INPE) ha indicato che il livello di deforestazione è sceso del 14% rispetto al 2009, ovvero da 7.500 a 6.450 km<sup>2</sup> di superficie disboscata. Nel 2012, al termine di un lungo dibattito, il Congresso brasiliano ha adottato una legge sulle foreste allo scopo di regolare l'utilizzo del territorio per ristabilire milioni di ettari di foreste abbattute illegalmente, nel corso di un periodo di cinque anni. La legge porrà maggiori responsabilità sui grandi proprietari terrieri e per le fattorie dell'area amazzonica, avvalendosi delle moderne tecnologie satellitari; contro i trasgressori sono previste azioni legali. È prevista inoltre la creazione di un mercato per i crediti forestali in eccedenza nel contesto della nuova Borsa verde di Rio de Janeiro<sup>1033</sup>.

Anche la Colombia ha manifestato l'intenzione di adottare un nuovo sistema di valutazione del fenomeno della deforestazione a partire dal 2013, allo scopo di stabilire un programma per la riduzione delle emissioni derivanti dalla distruzione del patrimonio forestale. La foresta tropicale copre circa un terzo della superficie del Paese, e la deforestazione sta provocando la scomparsa di 230 mila ettari di terreno all'anno. Inoltre, le emissioni dovute a tale fenomeno sono cresciute del 132% tra il 1990 e il 2004. La maggior attenzione del governo ai cambiamenti climatici deriva principalmente dalle catastrofi naturali del 2010-2011, che hanno provocato gravi danni alle infrastrutture del Paese, lasciando milioni di persone senza casa e distruggendo le piantagioni del caffè.

La cooperazione tra i regimi internazionali in materia di tutela del suolo, delle foreste e della diversità biologica potrebbe realizzarsi attraverso specifiche misure da promuovere nell'ambito del regime climatico, tramite finanziamenti del *Green Climate Fund* o di natura mista. In particolare, tra le misure capaci di limitare lo sfruttamento del suolo, da una parte, e di ridurre le emissioni di gas-serra, dall'altro, potrebbero figurare la promozione delle energie rinnovabili nelle aree rurali, la limitazione dei crediti di

---

<sup>1032</sup> L'Istituto Nazionale di Ricerche Spaziali (*Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais*, INPE) è stato creato nel 1961 allo scopo di promuovere e attuare studi, ricerche scientifiche e sviluppo tecnologico nei settori della scienza spaziale e atmosferica, della meteorologia e dell'ingegneria spaziale. L'INPE, con sede a São José dos Campos (Stato di San Paolo), dispone di strutture in dieci città: São Paulo, Brasília, Atibaia, Cachoeira Paulista, Cuiabá, Eusébio, Natal, Santa Maria, São Martinho da Serra e São Luís.

<sup>1033</sup> La *Bolsa Verde do Rio*, creata nel 2012, è una borsa nazionale con l'obiettivo di fornire soluzioni di mercato a promozione dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale. La borsa riconosce come scopo primario delle società contemporanee quello di conciliare le esigenze di sviluppo socio-economico con la protezione del patrimonio ambientale. Per un approfondimento, si veda: <http://www.bvrio.org/site/>.

emissione generati dalle zone umide riconvertite, la promozione di un approccio più coerente e complessivo di sfruttamento del suolo, in particolare attraverso incentivi specifici<sup>1034</sup>.

### 7.3.5 *Ulteriori obiettivi settoriali*

Infine, a livello globale è stato avanzato il ricorso precisi ad obiettivi settoriali non direttamente connessi alle politiche climatiche ed energetiche, ma che mettono in campo misure complementari al raggiungimento degli obiettivi generali di riduzione delle emissioni. Tali strumenti si concretizzano nell'abbattimento delle emissioni in altri settori-chiave non considerati dal Protocollo di Kyōto, come nel caso del commercio internazionale, del trasporto marittimo e dell'aviazione internazionale<sup>1035</sup>. Gli obiettivi settoriali possono essere fissi o flessibili, a seconda che si riferiscano ad una generale riduzione delle emissioni, oppure alla riduzione delle emissioni ad origine carbonica o all'aumento dell'efficienza energetica. Peraltro, gli obiettivi settoriali flessibili sarebbero più opportuni da un punto di vista politico e diplomatico, in quanto più facilmente compatibile con il regime post-2012 e in grado di coinvolgere un più ampio numero di Paesi<sup>1036</sup>.

Come abbiamo appena osservato, i cambiamenti climatici sono strettamente connessi anche alla questione del commercio internazionale, nella misura in cui il suo sviluppo può generare un aumento delle attività economiche e produttive, il quale a sua volta può stimolare un incremento delle emissioni di gas ad effetto serra<sup>1037</sup>. Diversamente, l'adozione di misure volte a ridurre le emissioni in alcuni Paesi – non solo del Terzo mondo, ma anche nell'Unione europea – potrebbero condurre ad effetti negativi in termini di competitività, riducendo allo stesso tempo la loro disponibilità ad adottare ulteriori misure.

A livello internazionale, i principali schemi istituzionali sono costituiti dall'Organizzazione mondiale del commercio, da una serie di accordi commerciali regionali – è il caso dell'Unione europea e del NAFTA<sup>1038</sup> –

---

<sup>1034</sup> VAN ASSELT H., GUPTA J. E BIERMANN F., *op. cit.*, p. 260.

<sup>1035</sup> Si veda, ad esempio, TIVÉUS, "Putting a Limit on Emissions from Air Travel", in *Environment for Europeans*, 2005.

<sup>1036</sup> AGUILAR S., "Elements for a Robust Climate Regime Post-2012: Options for Mitigation", in *RECIEL*, 2007, p. 364.

<sup>1037</sup> Per un approfondimento sulle relazioni tra commercio internazionale e cambiamenti climatici, cfr. BRACK D. *et al.*, *op. cit.*; VAN CALSTER G., *International and EU Trade Law: The Environmental Challenge*, London, 2000; BROWN WEISS E. E JACKSON J.H. (eds.), *Reconciling Environment and Trade*, New York, 2001; CHAMBERS W.B. (ed.), *Inter-Linkages: The Kyoto Protocol and the International Trade and Investment Regimes*, United Nations University Press, 2001; GRAY K.R., "Foreign Direct Investment and Environmental Impacts. Is the Debate over?", in *RECIEL*, 2002; WIERS J., *Trade and Environment in the EC and in the WTO. A Legal Analysis*, Groningen, 2003; CHARNOVITZ S., "Trade and Climate: Potential Conflicts and Synergies", in *Beyond Kyoto: Advancing the International Effort against Climate Change*, Pew Center for Global Climate Change, 2003; DOELLE M., "Climate Change and the WTO: Opportunities to Motivate State Action on Climate Change through the World Trade Organisation", in *RECIEL*, 2004; BIERMANN F. E BROHM R., *op. cit.*; SCOTT J., "International Trade and Environmental Governance: Relating Rules (and Standards) in the EU and in the WTO", in *EJIL*, 2005; FAUCHALD O.K., "International Investment Law and Environmental Protection", in *YIEL*, 2006; CRAIK N., "Cambio di clima e competitività: la soluzione sta forse nei dazi alle importazioni?", in *RGA*, 2009.

<sup>1038</sup> L'Accordo nordamericano per il libero scambio (*NAFTA, North American Free Trade Agreement*) costituisce un accordo internazionale per il libero scambio commerciale istituito tra Stati Uniti, Canada e Messico nel 1992 ed entrato in vigore nel 1994. Obiettivo principale dell'accordo NAFTA è costituito dalla progressiva eliminazione di tutte le barriere tariffarie fra i Paesi aderenti.



e da centinaia di accordi regionali e bilaterali in materia di investimenti. Ad una prima analisi, osserviamo che gli obiettivi e i principi stabiliti dai regimi internazionali commerciale e climatico sono, quantomeno, compatibili. Infatti, lo stesso Preambolo del WTO inserisce tra i propri obiettivi quello di favorire lo sviluppo sostenibile, mentre sia l'UNFCCC che il Protocollo di Kyōto – rispettivamente agli artt. 3(5) e 2(3) – dichiarano espressamente di voler assicurare la compatibilità con il regime sul commercio internazionale. Per contro, la Banca mondiale e la *Global Environment Facility (GEF)*<sup>1039</sup> hanno inserito la lotta ai cambiamenti climatici tra gli obiettivi che disciplinano le loro azioni. Ad ogni modo, una serie di accordi relativi agli investimenti internazionali vietano forme di investimenti quali quelle previste dai meccanismi flessibili istituiti da Kyōto<sup>1040</sup>.

Sempre a livello istituzionale, il Segretariato UNFCCC gode dello *status* di osservatore agli incontri del Comitato WTO sul commercio e l'ambiente, mentre la Banca mondiale e il GEF partecipano alle Conferenze UNFCCC in qualità di osservatori. Ciononostante, poiché il WTO non richiede ai propri membri di tenere in considerazione le esigenze climatiche nell'elaborazione delle politiche commerciali, sarebbe auspicabile l'istituzione di un gruppo di lavoro incaricato di dirimere le potenziali aree di conflitto tra i due regimi. Allo stesso modo, si potrebbe pensare allo sviluppo di un regime internazionale che promuova investimenti sostenibili, che tenga conto delle esigenze climatiche nell'elaborazione delle politiche sugli investimenti<sup>1041</sup>.

In conclusione, l'elemento che potrebbe contribuire in modo maggiore alla lotta ai cambiamenti climatici attraverso la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra – aspetto sul quale i negoziati dovrebbero riflettere – è costituito dalla connessione con i sistemi nazionali di scambio di quote d'emissione e la creazione di un mercato globale del carbonio. Esistono infatti al momento numerosi esempi di mercati delle emissioni nazionali e regionali, con obiettivi e gradi di obbligatorietà diversi<sup>1042</sup>, come nel caso dell'ETS europeo. In effetti, il mercato internazionale di scambio delle quote di emissione non costituisce un mercato unitario, ma piuttosto un insieme di singoli mercati formato da schemi internazionali e nazionali, sistemi di crediti derivanti da specifici progetti, accordi volontari<sup>1043</sup>. La promozione di schemi nazionali richiede comunque una serie di investimenti per l'assistenza tecnologica, nonché un approccio concreto che garantisca la loro coerenza con il mercato internazionale di scambio delle emissioni. Sebbene tale proposta non sia ancora stata avanzata in sede dei negoziati per il regime post-2012, potrebbe tuttavia

---

<sup>1039</sup> Per un approfondimento, cfr. il sito web <http://www.thegef.org/gef/>.

<sup>1040</sup> Sul punto, cfr. WERKSMAN J. *et al.*, "Will International Investment Rules Obstruct Climate Protection Policies? An Examination of the Clean Development Mechanism", in *IEA*, 2003.

<sup>1041</sup> VAN ASSELT H., GUPTA J. E BIERMANN F., *op. cit.*, p. 262.

<sup>1042</sup> Cfr. gli schemi nazionali adottati in Norvegia nel 2005 (anche se oggi essa partecipa all'ETS europeo), della Svizzera nel periodo 2008-2012, della città di Tokyo nel 2010, dello Stato canadese dell'Alberta nel 2007, della Nuova Zelanda nel 2008, dell'Australia (*New South Wales Greenhouse Gas Abatement Scheme*) nel 2003 e dell'accordo infra-statunitense (*RGGI, Regional Greenhouse Gas Initiative* tra Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island e Vermont). Sul punto cfr. ENGEL K. E ORBACH B.Y., "Micro-Motives for State and Local Climate Change Initiatives", in *Harvard Law and Policy Review*, 2008.

<sup>1043</sup> COSBEY A. *et al.*, *op. cit.*



rappresentarne un'efficace alternativa. Allo stesso tempo, permetterebbe di assicurare un flusso di investimenti in energie pulite verso i Paesi in via di sviluppo.

Attorno al mercato globale del carbonio vanno costruite strategie complementari che rendano possibile la riduzione delle emissioni globali di gas-serra allo scopo di limitare l'innalzamento della temperatura terrestre di non più di 2°C oltre la temperatura media registrata durante l'era pre-industriale. È evidente che la natura multidimensionale dei cambiamenti climatici in atto nel Pianeta necessita di un approccio multilivello che realizzi i fondamentali obiettivi stabiliti dalla Convenzione quadro attraverso numerosi strumenti, internazionali, regionali e nazionali. È essenziale, tuttavia, che tali strumenti rispondano ad una logica coerente ed organica, disciplinata dal nuovo regime climatico internazionale in costruzione. Le conseguenze dirompenti dei cambiamenti climatici sulla società globale richiedono infatti uno sforzo congiunto della Comunità internazionale, la quale deve mettere in campo tutte le soluzioni e le misure possibili allo scopo di scongiurare la distruzione del patrimonio naturale terrestre.



## CONCLUSIONI

La ricerca ha esaminato l'evoluzione della competenza dell'Unione europea in materia di tutela ambientale e di relazioni esterne, con una particolare attenzione alla lotta contro i cambiamenti climatici, da una prospettiva internazionale ed europea. Le politiche climatiche internazionali ed europee incontrano un serio limite sostanziale, rientrando infatti nel pieno di un processo di discussione non ancora concluso. Non esiste poi una posizione unanime nel contesto dei negoziati climatici internazionali, guidati in maggior parte dalle mutevoli sensibilità politiche dei Paesi partecipanti, piuttosto che dall'esigenza di trasformare necessità etiche ed ambientali in precise norme giuridiche universalmente accettate

In un simile quadro, tuttavia, appare fuori dubbio che gli sforzi intrapresi dall'Unione europea e dagli Stati membri in sede interna ed internazionale – seppur in presenza di luci ed ombre – abbiano offerto un contributo positivo per la definizione di un regime climatico internazionale efficace ed inclusivo. Nonostante ciò, abbiamo assistito negli anni più recenti a timide aperture dei Paesi con maggiori emissioni – comunque contrari a sottoscrivere impegni precisi a livello internazionale – e dei Paesi emergenti – legittimamente preoccupati che la lotta ai cambiamenti climatici non comporti conseguenze negative sugli attuali alti tassi di crescita economica.

Tali posizioni hanno permesso limitati passi in avanti nella definizione di un regime climatico internazionale che sostituisca il Protocollo di Kyoto a partire dal 2013. Se le Conferenze di Cancun e Durban avevano conosciuto un ritrovato slancio a seguito del fallimento della Conferenza di Copenhagen del 2009, la Conferenza appena conclusasi a Doha non ha prodotto alcun risultato tangibile, se non l'estensione del Protocollo di Kyoto fino al 2020 per le sole Unione europea, Svizzera, Norvegia, Australia e Nuova Zelanda. Lo stallo negoziale è tuttavia in piccola parte mitigato dall'avvio di programmi nazionali a sostegno dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili e di schemi di *emission trading*.

L'evoluzione dei negoziati climatici internazionali è stata inestricabilmente connessa allo sviluppo delle politiche ambientali, energetiche e climatiche a livello europeo. Infatti, i negoziati ambientali multilaterali hanno rappresentato l'ambito in cui l'Unione europea ha potuto esercitare maggiormente la propria influenza, acquisendo un ruolo di *leadership*. Da una parte, l'Unione è stata in grado di utilizzare le avanzate

normative ambientali interne quale stimolo per ottenere maggiori risultati in seno ai negoziati internazionali. Allo stesso tempo, l'evoluzione di tali negoziati ha spinto l'Unione ad adottare misure interne rispondenti a quanto sottoscritto a livello internazionale.

Da una prospettiva prettamente europea, le istituzioni europee hanno tuttavia incontrato una serie di ostacoli, che spesso hanno rallentato la pronta adozione di misure a protezione dell'ambiente che, in alcuni casi, si sono dimostrate scarsamente efficaci. Infatti, la competenza ambientale dell'Unione europea non ha carattere esclusivo, ma è esercitata assieme agli Stati membri. Il carattere non esclusivo della competenza ambientale europea si ripercuote necessariamente sulle procedure decisionali, appesantendo ulteriormente il già complesso negoziato inter-istituzionale e intra-istituzionale in ragione della partecipazione aggiuntiva dei rappresentanti degli Stati membri, portatori dei più disparati interessi nazionali.

Inoltre, le politiche ambientali e climatiche elaborate dall'Unione europea sono state dirette più da necessità di carattere economico ed industriale che dalla sola esigenza di garantire la più piena tutela ambientale, soprattutto a partire dalla prima Commissione Barroso. A tal riguardo, basti ricordare che il processo di attuazione della Direttiva ETS – adottata nel 2003 ed entrata in vigore nel 2005 – non si è ancora concluso. Negli scorsi anni, infatti, sono state adottate ulteriori misure di revisione e implementazione dello schema ETS europeo, soprattutto attraverso il *Climate and Energy Package*. Nonostante ciò, alcune disposizioni non sono ancora state tradotte in misure specifiche, con evidenti ripercussioni sull'efficacia complessiva del sistema stesso. In particolare, manca ancora un sistema coerente per quanto riguarda le azioni di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni, anche se un contributo essenziale è arrivato nel 2012 grazie all'adozione dei due importanti regolamenti M&R (*Monitoring and Reporting*) e A&V (*Accreditation and Verification*), nonché l'avvio della revisione delle *Monitoring and Reporting Guidelines (MRG)*. Il vuoto forse più importante riguarda la mancata attuazione dell'art. 21 della Direttiva, relativo al rapporto annuale che la Commissione è tenuta a compilare sulla base dei rapporti sulle emissioni inviati dagli Stati membri. L'adozione di tale rapporto potrebbe rappresentare la giusta opportunità per rivedere l'intero sistema MRV, consentendo l'inserimento di ulteriori parametri, come nel caso della navigazione aerea, favorendo inoltre una migliore comunicazione tra la Commissione, gli Stati membri, le autorità competenti e i singoli operatori.

A livello istituzionale, tuttavia, risulta positiva la recente creazione di una Direzione generale della Commissione europea incaricata della gestione dell'azione europea per il clima (DG CLIMA), separata dalla DG ENV (Ambiente). Nonostante tale miglioramento istituzionale, il quale contribuisce a fornire una maggiore rilevanza alle politiche climatiche nel sistema decisionale della Commissione, la decisione di

tagliare il *budget* nei prossimi anni per la maggior parte delle Direzioni generali, *in primis* DG CLIMA e DG ENV, rappresenta comunque un segnale inquietante rispetto alla centralità delle questioni ambientali e climatiche nell'agenda politica dell'Unione europea per gli anni a venire.

Ad ogni modo, resta prioritario per le istituzioni europee continuare gli sforzi internazionali nella definizione del nuovo regime climatico post-Kyoto, non solo nel contesto dei negoziati UNFCCC ma soprattutto attraverso più intense relazioni bilaterali con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi meno sviluppati, nel contesto di un disegno strategico più coerente. Un possibile strumento potrebbe derivare dall'estensione delle responsabilità del Servizio europeo per l'azione esterna (*EEAS, European External Action Service*) anche alla promozione delle politiche ambientali, energetiche e climatiche dell'Unione, naturalmente in stretto coordinamento con le strutture della Commissione europea. Per quanto riguarda invece le relazioni bilaterali con i Paesi in via di sviluppo, si potrebbe pensare a clausole di condizionalità ambientale sul modello delle clausole diritti umani già adottate in numerosi accordi economici e finanziari, allo scopo di favorire il trasferimento di tecnologia, finanziamenti ed altri strumenti in ragione dell'effettivo miglioramento delle politiche ambientali e climatiche di tali Paesi.

Da una prospettiva globale, invece, il regime climatico internazionale appare attualmente frammentato, a causa di un elemento strutturale e di un elemento più sostanziale. Da un lato, infatti, manca totalmente un coordinamento tra i diversi centri di discussione e decisione, come testimoniato dai risultati finora insufficienti raggiunti in sede UNFCCC. Si rende evidentemente essenziale un maggiore coordinamento e la definizione di una politica ambientale e climatica a livello globale, possibilmente attraverso la creazione di una organizzazione internazionale *ad hoc* o l'ampliamento del mandato dell'UNEP.

Tale iniziativa sarebbe tuttavia insufficiente se non accompagnata da un sistema di implementazione delle decisioni e, soprattutto, uno schema sanzionatorio applicabile in caso di mancato adempimento degli obblighi di riduzione delle emissioni. Ad oggi, infatti il Protocollo di Kyoto prevede norme del tutto virtuali e, di conseguenza, inefficaci. La scelta di ricorrere a sanzioni non economiche avrebbe dovuto portare, secondo i negoziatori, ad una maggiore responsabilizzazione degli Stati parte, soprattutto in vista di un secondo periodo di adempimento. A tal riguardo appare dunque interessante osservare come il ritiro anticipato della Federazione Russa e del Canada dal Protocollo di Kyoto è inteso ad evitare tali sanzioni. Evidentemente, la scelta di molti Paesi di non partecipare ad un secondo periodo di adempimento del Protocollo potrebbe essere volta a salvaguardare la crescita economica di fronte della crisi economica mondiale, anche a scapito delle condizioni ambientali e degli effetti della crescita industriale sul clima. Naturalmente, ciò non vale per gli Stati membri dell'Unione europea che, non solo parteciperanno al

secondo periodo di adempimento, ma sono anche soggetti ad un autonomo sistema sanzionatorio disciplinato dalla *Effort-Sharing Decision*. Peraltro, il successo europeo nella riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra risente in forte misura dalla contrazione della produzione industriale a seguito della crisi economica internazionale.

In conclusione, le politiche climatiche europee – pur dirette da considerazioni di natura economica ed industriale più che ambientale – hanno contribuito a ridurre sensibilmente le emissioni complessive di gas-serra prodotte dagli Stati membri, raggiungendo circa l'11% del totale delle emissioni globali. Tale tendenza riduttiva, comunque, è vanificata dal parallelo aumento delle emissioni globali. Senza un adeguato impegno da parte dei Paesi responsabili delle maggiori emissioni – *in primis* Stati Uniti, Giappone, Federazione Russa, Cina, India e Brasile – e di un graduale coinvolgimento anche dei Paesi in via di sviluppo, gli sforzi europei sarebbero del tutto vani. Banalmente, il carattere transfrontaliero dei fenomeni climatici richiede che la Comunità internazionale agisca prontamente ed efficacemente, attraverso uno sforzo comune di tutti i Paesi, fatte salve le responsabilità storiche dei Paesi industrializzati, le necessità di crescita e sviluppo dei Paesi più poveri e l'esigenza di concordare finalmente una soluzione alla devastante questione dell'innalzamento della temperatura terrestre.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ABRAHAMS D.J., "Regulating the International Hazardous Wastes Trade: A Global Solution", in *COLOJTL*, 1990
- AFIONIS S., "European Union Coherence in UNFCCC Negotiations under the New Treaty of Lisbon (Reform Treaty)", in *SDLP*, 2009
- AFIONIS S., "The European Union as a Negotiator in the International Climate Change Regime", in *IEA*, 2010
- AGUILAR S. *et al.*, "A Brief Analysis of COP10", in *Earth Negotiations Bulletin*, 2004
- AGUILAR S. *et al.*, "Summary of COP 11 and COP/MOP1", in *Earth Negotiations Bulletin*, 2005
- AGUILAR S., "Elements for a Robust Climate Regime Post-2012: Options for Mitigation", in *RECIEL*, 2007
- AHMAN M., BURTRAW D., KRUGER J. E ZETTENBERG L., "A Ten-Year Rule to Guide the Allocation of EU Emission Allowances", in *Energy Policy*, 2007
- AKANLE T., "Impact of Ozone Layer Protection on the Avoidance of Climate Change: Legal Issues and Proposals to Address the Problem", in *RECIEL*, 2010
- ALBEROLA E. E CHEVALLIER J., "European Carbon Prices and Banking Restrictions: Evidence from Phase I (2005-2007)", in *The Energy Journal*, 2009
- ALBEROLA E., CHEVALLIER J. E CHÈZE B., "Price Drivers and Structural Breaks in European Carbon Prices 2005-2007", in *Energy Policy*, 2008
- ALBEROLA E., CHEVALLIER J. E CHÈZE B., "Emissions Compliances and Carbon Prices Under the EU ETS. A Country Specific Analysis of Industrial Sectors", in *Journal of Policy Modeling*, 2009
- ALBEROLA E., CHEVALLIER J. E CHÈZE B., "The EU Emissions Trading Scheme: The Effects of Industrial Production and CO<sub>2</sub> Emissions on European Carbon Prices", in *International Economics*, 2009
- ALDER J., WILKINSON D., *Environmental Law and Ethics*, London, 1999
- ALDY J.E. E STAVINS R.N. (eds.), *Architectures for Agreement. Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*, Cambridge, 2007
- ALIBERTI C., COLACINO N. E FALBETTA P., *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007
- ALLEN M., "Commentary: Liability for Climate Change: Will it ever be Possible to Sue Anyone for Damaging the Climate?", in *Nature*, 2003
- ANDERSEN S. E AGRAWALA S., "Leaders, Pushers and Laggards in the Making of the Climate Regime", in *GEC*, 2008
- ANDERSON M. (ed.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1996
- ANGEL B. E CHANTIEL-TERRAL F., *Quelle Europe après le traité de Lisbonne*, Paris, 2008
- ANNIBALE S., *La tutela ambientale in campo internazionale*, Padova, 1996
- APELLA A., "Constitutional Aspects of Opinion 1/94 of the ECJ Concerning the WTO Agreement", in *ICLQ*, 1996
- APPLETON A. *et al.*, "Summary of COP13 and COP/MOP3", in *Earth Negotiations Bulletin*, 2007
- APPLETON A. *et al.*, "Summary and Analysis of the Bonn Climate Change Talks", in *Earth Negotiations Bulletin*, 2009
- ARCURI A., "Controlling Environmental Risk in Europe: The Complementary Role of an EC Environmental Liability Regime", in *Tijdschrift voor Milieuan aansprakelijkheid*, 2001

- ARRHENIUS S., "On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground", in *Philosophical Magazine and Journal of Science*, 1986
- AUDUS H. E FREUND P., "The Costs and Benefits of Mitigation: a Full-Fuel-Cycle Examination of Technologies for Reducing Greenhouse Gas Emissions", in *Energy Conversion Manage*, 1997
- AUFFHAMMER M., CARSON R.T., "Forecasting the Path for China's CO<sub>2</sub> Emissions Using Province-level Information", in *JEEM*, 2008
- AVERILL M., "Linking Climate Change and Human Rights", in *RECIEL*, 2009
- AXELROD R.S., DOWNIE D.L. E VIG N.J. (eds.), *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, London, 2005
- AZOULAI L., "The Acquis of the European Union and International Organisations", in *ELJ*, 2005
- BAIL C., FALKNER R., EMARQUARD H. (eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety. Reconciling Trade and Biotechnology with Environment and Development*, London, 2002
- BAKER S., "Sustainable Development as Symbolic Commitment: Declaratory Politics and the Seductive Appeal of Ecological Modernisation in the European Union", in *Environmental Politics*, 2007
- BANKS F.E., "The Kyōto Negotiations on Climate Change: an Economic Perspective", in *Energy Sources*, 2000
- BAR S. E KRAMER L., "European Environmental Policy after Amsterdam", in *JEL*, 1998
- BAR S., VON HOMEYER I., KLASING A., "Fit for Enlargement? Environmental Policy after Nice", in *EELR*, 2001
- BARRETT S., STAVINS R., "Increasing Participation and Compliance in International Climate Change Agreements", in *IEA*, 2003
- BARTLETT R.V., KURIAN P.A. E MALIK M. (eds.), *International Organizations and Environmental Policy*, Westport, 1995
- BARTSCH U. E MÜLLER B., *Fossil Fuels in a Changing Climate: Impacts of the Kyoto Protocol and Developing Countries Participation*, Oxford, 2000
- BAUMART K.A. (ed.), *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, Washington, 2002
- BAUMART K.A., "Participation of Developing Countries in the International Climate Change Regime: Lessons for the Future", in *George Washington International Law Review*, 2006
- BEBR G., "Agreements Concluded by the Community and their Possible Direct Effect: from International Fruit Company to Kupferberg", in *CMLR*, 1983
- BENEDICK, R.E., *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*, Harvard, 1998
- BENSON D., JORDAN A., "A Grand Bargain or an 'Incomplete Contract'? European Union Environmental Policy After the Lisbon Treaty", in *EEELR*, 2008
- BENWELL R., "Linking as Leverage: Emissions Trading and the Politics of Climate Change", in *CRIA*, 2008
- BENZ E., TRÜCK S., "Modeling the Price Dynamics of CO<sub>2</sub> Emission Allowances", in *Energy Economy*, 2009
- BERGESEN H.O. (ed.), *Green Globe Yearbook of International Cooperation on Environment and Development*, Oxford, 1995
- BERGKAMP L., "The Proposed Environmental Liability Directive", in *EELR*, 2002
- BERGSTROM M., "Spillover or activist leapfrogging? Criminal Competence and the Sensitiveness of the European Court of Justice", in *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2007
- BEYER P., "The Draft Constitution for Europe and the environment", in *ELR*, 2004
- BIERMANN F., "Financing Environmental Policies in the South: Experiences from the Multilateral Ozone Fund", in *IEA*, 1997



- BIERMANN F. E BROHM R., “Implementing the Kyōto Protocol without the United States: The Strategic Role of Energy Tax Adjustments at the Border”, in *Climate Policy*, 2005
- BIONDI A. E HARMER K., “2005 in Luxembourg: Recent Development in the Case Law of the Community Courts”, in *EPL*, 2007
- BIRNIE P.W., BOYLE A. E REDGWELL C., *International Law and the Environment*, Oxford, 2009
- BISCHOFF J.A., “Annotation to Opinion 1/03”, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2006
- BJÖRKLUND M., “Responsibility in the EC for Mixed Agreements – Should Non-Member Countries Care?”, in *NJIL*, 2001
- BLECKMANN A., “The Personal Jurisdiction of the European Community”, in *CMLR*, 1980
- BLEEKER A., “Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice”, in *EEELR*, 2009
- BLYTH W. E HAMILTON K., *Aligning Climate and Energy Policy – Creating Incentives to Invest in Low Carbon Technologies in the Context of Linked Markets for Fossil Fuel, Electricity and Carbon*, London, 2006
- BODANSKY D., “The United Nations Framework Convention on Climate Change: a Commentary”, in *YJIL*, 1993
- BODANSKY D. *et al.*, *International Climate Efforts Beyond 2012: A Survey of Approaches*, Arlington 2004
- BODANSKY D., BRUNÉE J. E HEY E. (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007
- BOEHMER-CHRISTIANSEN S.A., “Investing Against Climate Change: Why Failure Remains Possible”, in *Environmental Politics*, 2002
- BOEHMER-CHRISTENSEN S.A. E KELLOW A., *The Making of International Environmental Policy: Science, Norms and Interest in the Kyoto Process*, London, 2002
- BOETHLING R., FENENR K., HOWARD P., KLEČKA G., MADSEN T., SNAPE J.R. E WHELAN M.J., “Environmental Persistence of Organic Pollutants: Guidance for Development and Review of POP Risk Profiles”, in *IEAM*, 2009
- BÓHRINGER C., RUTHERFORD T. E TOL R., “The EU 20/20/20 targets: an overview of the EMF assessment”, in *Energy Economics*, 2009
- BOMBAY P., “The Role of Environmental NGOs in International Environmental Conferences and Agreements: Some Important Features”, in *EELR*, 2001
- BONGAERTS J., “Carbon Dioxide Emissions and Cars: An Environmental Agreement at EU Level”, in *EELR*, 1999
- BONVICINI G. E TOSATO G.L. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nižza*, Torino, 2003
- BOTHE M., “International Regulation of Transboundary Movement of Hazardous Waste”, in *German Yearbook of International Law*, 1992
- BOTHE M., “The United Nations Framework Convention on Climate Change – An Unprecedented Multilevel Regulatory Challenge”, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2005
- BOTHE M. E REHBINDER E. (eds.), *Climate Change Policy*, Utrecht, 2005
- BOURGEAIS J.H.J., “The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echternach Procession”, in *CMLR*, 1995
- BOURGEAIS J.H.J., DEWOST J.-L., GAIFFE M.-A. (éd. par) *La Communauté européenne et les accords mixtes, Quelles perspectives?*, Bruxelles, 1997
- BOUTE A., “Combating Climate Change and Security Electricity Supply: the Role of Investment Protection Law”, in *EELR*, 2007
- BOYD E. E SCHIPPER E.L., “The Marrakech Accord – At the Crossroad to Ratification: Seventh Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change”, in *JED*, 2002
- BOYLE A. E FREESTONE D., *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999

- BRACK D. *et al*, *International Trade and Climate Change Policies*, London, 2000
- BRADY K., “New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters”, in *EPL*, 1998
- BRAENDER L.J., “Pesticides and Precaution: the Bamako Convention as a Model for an International Convention on Pesticides Regulation”, in *ILP*, 1991
- BRETHERTON C. E VOGLER J., *The European Union as a Global Actor*, London, 2006
- BRONCKERS M. E QUICK R. (eds.), *New Directions in International Economic Law – Essays in Honour of John H. Jackson*, London, 2000
- BRONCKERS M. E VAN GERVEN Y., “Legal Remedies under the EC’s New Chemicals Legislation REACH: Testing a New Model of European Governance”, in *CMLR*, 2009
- BROUNS B. E OTT H., *Taking the Lead. Post-2012 Climate Targets for the North*, Wuppertal, 2005
- BROWN WEISS E., *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Boston, 1989
- BROWN WEISS E. E JACKSON J.H. (eds.), *Reconciling Environment and Trade*, New York, 2001
- BROWN WEISS E. E JACOBSON H.K. (eds.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge MA, 2000
- BRUNNÉE J., *Acid Rain and Ozone Layer Depletion: International Law and Regulation*, New York, 1988
- BRUNNEÉ J., “A Fine Balance: Facilitation and Enforcement in the Design of a Compliance Regime for the Kyōto Protocol”, in *Tulane Environmental Law Journal*, 2000
- BRUNO F., “Il principio di precauzione tra diritto dell’Unione europea e WTO”, in *DIR GIUR AGR*, 2000
- BUCK M., “Reforming the EC’s Common Commercial Policy. Strategic Considerations in Light of Recent Reform Proposals by the European Commission”, in *Ecologic Policy Paper*, 2001
- BUGGE H.C. E VOIGT C. (eds.), *Sustainable Development in International and National Law: What Did the Brundtland Report Do to Legal Thinking and Development and Where Can We Go from Here?*, Groningen, 2008
- BUONFRATE A. (a cura di), *Codice dell’ambiente e normativa collegata*, Milano, 2008
- BURGIEL S.W., “The Cartagena Protocol on Biosafety: Taking the Steps from negotiation to Implementation”, in *RECIEL*, 2002
- BUTTERMAN A., HANCHER L., MCDONNELL A. E SEVENSTER H. (eds.), *Views of European Law from the Mountain*, London, 2009
- CAMPBELL K., “From Rio to Tokyo: the Use of Voluntary Agreements to Implement the Climate Change Convention”, in *RECIEL*, 1998
- CAMPIGLIO L., PINESCHI L., SINISCALCO D. E TREVES T. (eds.), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, London, 1994
- CANNIZZARO E. (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002
- CANNIZZARO E., “La fusione dei pilastri: la politica estera e le politiche materiali nel progetto di Costituzione europea”, in *RDI*, 2003
- CANNIZZARO E., “Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo paradigma unitario?”, in *DUE*, 2007
- CANNIZZARO E. *et al* (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden, 2012
- CAPOTORTI F., HILF M., JACOBS F. E JACQUÉ J.P., *Le Traité de l’Union européenne*, Bruxelles, 1985
- CAPROS P., MANTZOS L., PAROUSOS L., TASIOS N., KLAASSEN G. E VAN IERLAND T., “Analysis of the EU Policy Package on Climate Change and Renewables”, in *Energy Policy*, 2011
- CARR D.A. E WILLIAM L.T., “The Kyōto Protocol and US Climate Change Policy: Implications for American Industry”, in *RECIEL*, 1998

- CARRARO C. (ed.), *Efficiency and Equity of Emissions Trading with Endogenous Environmental Technical Change*, London, 2000
- CARTER S. *et al.*, “Summary of COP12 and COP/MOP2”, in *Earth Negotiations Bulletin*, 2006
- CASS L.R., “Norm Entrapment and Preference Change: the Evolution of the European Union Position on International Emissions Trading”, in *Global Environmental Politics*, 2005
- CASTELLANETA M., “L’individuo e la protezione dell’ambiente nel diritto internazionale”, in *RDI*, 2000
- CASTILLO GARCIA J.F., “The Power of the European Community to Impose Criminal Penalties”, in *EIP-ASCOPE*, 2005
- CASU I., “L’informazione ambientale nel diritto internazionale e dell’Unione europea”, in *Studi sull’integrazione europea*, 2010
- CAVALLARO M.C., “Il principio di integrazione come strumento di tutela dell’ambiente”, in *RDPE*, 2007
- CHALTIEL F., “Arrêt CJCE Commission c./ Conseil, du 13 septembre 2005 – Une nouvelle avancée de l’idée de souveraineté européenne: la souveraineté pénale en devenir”, in *RMCUE*, 2006
- CHALTIEL F., “L’Union Européenne et le développement durable”, in *RMCUE*, 2003
- CHAMBERS W.B. (ed.), *Global Climate Governance: Inter-Linkages Between the Kyoto Protocol and Other Multilateral Regimes*, United Nations University Press, 1998
- CHAMBERS W.B. (ed.), *Inter-Linkages: The Kyoto Protocol and the International Trade and Investment Regimes*, United Nations University Press, 2001
- CHAPMAN D.S. E DAVIS M.G., “Global Warming – More Than Hot Air?”, in *JLREL*, 2007
- CHARNOVITZ S., “Trade and Climate: Potential Conflicts and Synergies”, in *Beyond Kyoto: Advancing the International Effort against Climate Change*, Arlington, 2003
- CHAYES A. E CHAYES A.H., *The New Sovereignty*, Harvard, 1996
- CHRISTIANSEN A.C., EWETTESTAD J., “The EU as a Frontrunner on Greenhouse Gas Emissions Trading: How Did it Happen and Will the EU Succeed?”, in *Climate Policy*, 2003
- CHRISTOFOROU T., “The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: the Interplay of Science, Law and Politics”, in *CMLR*, 2004
- CHURCHILL R.R., “Facilitating (Transnational) Civil Liability Litigation for Environmental Damage by Means of Treaties: Progress, Problems, and Prospects”, in *YIEL*, 2001
- CHURCHILL R.R. E ULFSTEIN G., “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, in *American Journal of International Law*, 2000
- CIAPPARONI F. (a cura di), *Diritto all’ambiente e diritto allo sviluppo*, Milano, 1995
- CLARKE C., “The Proposed EC Liability Directive: Half-Way Through Co-Decision”, in *RECIEL*, 2003
- CLOSE G., “Subordination Clauses in Mixed Agreements”, in *ICLQ*, 1985
- COMPSTON H., “Introduction: Political Strategies for Climate Policy”, in *Environmental Politics*, 2009
- COMTE F., “Environmental Crime and the Police in Europe: a Panorama and Possible Paths for Future Action”, in *EELR*, 2006
- COMTE F., KRAMER L. (eds.), *Environmental Crime in Europe: Rules of Sanctions*, Groningen, 2004
- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2002
- CONNOLLY J.P. E PEDERSEN C.J., “A Thermodynamic- Based Evaluation of Organic Chemical Accumulation in Aquatic Organisms”,

in *EST*, 1988

CONVERY F.J., “Reflections – The Emerging Literature on Emissions Trading in Europe”, in *REEP*, 2009

CONVERY F.J. E DUNNE L. (eds.), *Emissions Trading Policy Briefs*, Dublin, 2003

CORDINI G., *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997

CORDINI G., FOIS P. E MARCHISIO S., *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2008

CORDONIER SEGGER M.C. EKHALFAN A., *Sustainable Development Law: Principles, Practice and Prospects*, Oxford, 2004

COSBEY A. *et al.*, *Which Way Forward? Issues in Developing an Effective Climate Regime after 2012*, New York, 2005

COSTA O., “Is Climate Change Changing the EU? The Second Image Reversed in Climate Politics”, in *CRLA*, 2008

COSTONIS J.J., “The Treaty Making Power of the EEC: The Perception of a Decade”, in *CMLR*, 1968

CRAIG P. E DE BURCA G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999

CRAIK N., “Cambio di clima e competitività: la soluzione sta forse nei dazi alle importazioni?”, in *RGA*, 2009

CREMONA M., “The Doctrine of Exclusivity and the Position of Mixed Agreements in the External Relations of the European Community”, in *OJLS*, 1982

CREMONA M., “External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects to International Law”, in *EU Working Paper*, 2006

CREMONA M. (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008

CREMONA M., DE WITTE B. (eds.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008

CROSS E.D., “Pre-Emption of Member State Law in the European Community: A Framework of Analysis”, in *CMLR*, 1992

CROSSEN T. E NIESSEN V., “NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?”, in *RECIEL*, 2007

CROWE B., *Foreign Minister of Europe*, London, 2005

CRUZ VILLAÇA J.L., “The Precautionary Principle in EC Law”, in *EPL*, 2004

CSIKÓS K., “Energy Taxation – An Analysis of the EU Energy Taxation Directive with Special Reference to Hungary and the Benelux Member States”, in *European Taxation*, 2006

CURTI GIALDINO C., “Some Reflections on the Acquis Communautaire”, in *CMLR*, 1995

CZUB G. E MACLACHLAN M.S., “Bioaccumulation Potential of Persistent Organic Chemicals in Humans”, in *EST*, 2004

D’AGNOLO G., *La sussidiarietà nell’Unione europea*, Padova, 1998

DACLON C.M., “Il Programma delle azioni della Comunità europea per l’ambiente”, in *DCSI*, 1993

DAMRO C. E LUACES MÉNDEZ P., “Emissions Trading at Kyōto: from EU Resistance to Union Innovation”, in *Environmental Politics*, 2003

DANIEL A., “Civil Liability Regimes as a Complement to Multilateral Environmental Agreements: Sound International Policy or False Comfort?”, in *RECIEL*, 2003

DASHWOOD A., “Annotation Opinion 2/00”, in *CMLR*, 2002

- DASHWOOD A. E HILLION C. (eds.), *The General Law of EC External Relations*, London, 2000
- DASHWOOD A. E MARESCEAU M. (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient features of a changing landscape*, Cambridge, 2008
- DASKALAKIS G., PSYCHOYIOS D. E MARKELLOS R.N., “Modeling CO<sub>2</sub> Emission Allowance Prices and Derivatives: Evidence from the European Trading Scheme”, in *Journal of Banking and Finance*, 2011
- DAVÌ A., *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1994
- DAVID M. (ed.), *Climate Change for the 21st Century*, Washington, 2003
- DAVIES P.G.G., *European Union Environmental Law. An Introduction to Key Selected Issues*, Farnham, 2004
- DAWES A. E LYNKEY O., “The Ever-Longer Arm of EC Law: the Extension of Community Competence into the Field of Criminal Law”, in *CMLR*, 2008
- DE ABREU FERREIRA S., “Passive Access to Environmental Information in the EU – An Analysis of Recent Developments”, in *EEELR*, 2008
- DE BAERE G., *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, 2008
- DE KERCHOVE G. E MARQUARDT S., “Les accords internationaux conclus par l’Union Européenne”, in *Annuaire Français de Droit International*, 2004
- DE LA TORRE F.C., “The Status of GATT in EC Law, Revisited”, in *JWTL*, 1995
- DE SADELEER N., “Le principe de proportionnalité: cheval de Troie du marché intérieur?”, in *RAE-LEA*, 1999
- DE SADELEER N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, 1999
- DE SADELEER N., “Procedures for Derogation from the Principle of Approximation of Law Under Article 95 EC”, in *CMLR*, 2003
- DE SADELEER N., *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2005
- DE SADELEER N., “The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law, in *ELJ*, 2006
- DE SADELEER N., “The Precautionary Principle as a Device for Greater Environmental Protection: Lessons from EC Courts”, in *RECIEL*, 2009
- DE SADELEER N., ROLLER G. E DROSS M. (eds.), *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs: Empirical Findings and Legal Appraisal*, Groningen, 2005
- DE SMEDT K., “Is Harmonisation Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive”, in *EEELR*, 2009
- DE ZWAAN J., “The Single European Act: Conclusion of a Unique Document”, in *CMLR*, 1986
- DE ZWAAN J.W., JANS J.H. E NELISSEN F.A. (eds.), *The European Union – An Ongoing Process of Integration*, The Hague, 2004
- DEL VECCHIO A. E DAL RI JUNIOR A. (a cura di), *Il diritto internazionale dell’ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005
- DELBEKE J. (ed.), *EU Environmental Law. The EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, Leuven, 2006
- DELL’ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004
- DELREUX T., “The European Union in International Environmental Negotiations: A Legal Perspective on the Internal Decision-Making Process”, in *IEA*, 2006
- DELREUX T., “The EU in Environmental Negotiations in UNECE: An Analysis of its Role in the Aarhus Convention and the SEA Protocol Negotiations”, in *RECIEL*, 2009
- DEMIRAY P., “Intellectual Property and the External Power of the European Community: The New Dimension”, in *Michigan Journal of*

*International Law*, 1994

DEMME C. (ed.), *Managing European Environmental Policy*, Maastricht, 1997

DEN ELZEN M. E HÖNHE N., “Reductions of Greenhouse Gas Emissions in Annex I and Non-Annex I Countries for Meeting Concentration Stabilization Targets”, in *Climatic Change*, 2008

DEPLEDGE J., “The Organization of the Kyōto Protocol Negotiations: Lessons for Global Environmental Decision-Making”, Ph.D Thesis, London, 2001

DESSAI S., *The climate regime from The Hague to Marrakech: Saving or sinks the Kyoto Protocol?*, Norwich, 2001

DESSAI S., “Why Did The Hague Conference Fail?”, in *Environmental Politics*, 2001

DHONDT N., *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003

DIAS SOARES C., “Energy Tax Treatment of Undertakings Covered by Emissions Trading”, in *EC Tax Review*, 2007

DOBES L., “Kyōto: Tradable Greenhouse Emission Permits in the Transport Sector”, in *Transport Review*, 1999

DOELLE M., “From Kyōto to Marrakech: A Long Walk through the Desert: Mirage of Oasis?”, in *Dalhousie Law Journal*, 2002

DOELLE M., “Climate Change and the WTO: Opportunities to Motivate State Action on Climate Change through the World Trade Organisation”, in *RECIEL*, 2004

DOLMANS J.F.M., *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States*, The Hague, 1985

DOLZAK N., “Mitigating Global Climate Change: Why are some Countries more Committed than Others?” in *Policy Studies Journal*, 2001

DONY M. (éd. par), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles, 1999

DORNBUSH R., POTERBA J.M., *Global Warming: Economic Policy Responses*, London, 1991

DOUGAN M., “The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts”, in *CMLR*, 2008

DOUMA W., MASSAI L. E MONTINI M. (eds.), *The Kyoto Protocol and Beyond*, The Hague, 2007

DOUMA W.T.H., “The Precautionary Principle in the EU”, in *RECIEL*, 2000

DOUMA W.T.H., “Fleshing out the Precautionary Principle by The Court of First Instance”, in *JEL*, 2003

DUBASH N., “Copenhagen: Climate of Mistrust”, in *Economic and Political Weekly*, 2009

DUKE S., “A Foreign Minister for the EU: But Where’s the Ministry?”, in *Discussion Papers in Diplomacy*, 2003

DZIDZORNU D.M., “Environmental Impact Assessment Procedure Through the Conventions”, in *EELR*, 2001

EBBESSON J., “The Notion of Public Participation in International Environmental Law”, in *YIEL*, 1997

ECKLEY SELIN N. E SELIN H., “Global Politics of Mercury Pollution: The Need for Multi-Scale Governance”, in *RECIEL*, 2006

ECKHOUT P., *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, 2004

EGENHOFER C. E CORNILLIE J., “Reinventing the Climate Negotiations: An Analysis of COP6”, *CEPS policy briefs*, 2001

ELGSTRÖM O. E STRÖMVIK M., *The EU as an International Negotiator*, Oxford, 2003

ELLERMAN A.D. E BUCHENER B.K., “The European Union Emissions Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results”, in *REEP*, 2007

- ELLERMAN A.D., BUCHNER B.K. E CARRARO C. (eds.), *Allocation in the European Emissions Trading Scheme*, Cambridge, 2007
- ELLERMAN A.D., CONVERY F.J. E DE PERTHUIS C., *Pricing Carbon: The European Union Emissions Trading Scheme*, Cambridge, 2010
- ELLIS J., “Overexploitation of a Valuable Resource? New Literature on the Precautionary Principle”, in *EJIL*, 2006
- EMLIOU N., “The Death of Exclusive Competence?”, in *ELR*, 1996
- EMLIOU N. E O’KEEFE D. (eds.), *The European Union and world trade law*, Chichester, 1996
- ENGEL K. E ORBACH B.Y., “Micro-Motives for State and Local Climate Change Initiatives”, in *Harvard Law and Policy Review*, 2008
- ENGLE E., “Ecotaxes and the European Union”, in *EELR*, 2007
- ETTY T.F.M. E SOMSEN H. (eds.), *The Yearbook of European Environmental Law*, Oxford, 2005
- FALKNER R., “Regulating Biotech Trade: The Cartagena Protocol on Biosafety”, in *International Affairs*, 76:2000
- FALOMO L.M., “L’incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale”, in *RDE*, 1992
- FAUCHALD O.K., “International Investment Law and Environmental Protection”, in *YIEL*, 2006
- FAURE M., “Deterrence, Insurability, and Compensation in Environmental Liability”, in *Tort and Insurance Law*, 2003
- FAURE M., “European Environmental Criminal Law: Do we Really Need It?”, in *EELR*, 2004
- FAURE M., “The Continuing Story of Environmental Criminal Law in Europe after 23 October 2007”, in *EELR*, 2008
- FAURE M. E PEETERS M. (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading – Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, 2008
- FEES E., MUEHLHEUSSER G. E WOHLSCHLEGEL A., “Environmental Liability under Uncertain Causation”, in *EJEL*, 2009
- FERMANN G., *International Politics of Climate Change*, Oslo, 1997
- FERRARA R. (a cura di), *La tutela dell’ambiente* (vol. XIII del *Trattato di diritto privato dell’Unione europea*), Torino, 2006
- FERRARA R. E VIPIANA P.M. (a cura di), *La tutela dell’ambiente tra diritto interno e diritto europeo*, Padova, 2002
- FISCHER E., “Precaution, Precaution Everywhere: Developing a Common Understanding of the Precautionary Principle in the European Community”, in *MJICL*, 2002
- FODELLA A., “Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile”, in *RGA*, 2003
- FODELLA A., *Il movimento transfrontaliero dei rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*, Torino, 2004
- FODELLA A. E PINESCHI L. (a cura di), *La protezione dell’ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009
- FOGLEMANN V., “The Environmental Liability Directive”, in *Environmental Liability*, 2004
- FOIS P., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, Napoli, 2007
- FORLATI PICCHIO M.L., *Le sanzioni nel diritto internazionale*, Padova, 1974
- FORLATI S., “Sanzioni economiche e tutela umanitaria”, in *RDI*, 1997
- FRANZOSO F., “Il diritto di accesso alle informazioni ambientali”, in *RGA*, 2004
- FREESTONE D. E HEY E. (eds.), *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation*, The Hague, 1996

- FREESTONE D. E STRECK C. (eds.), *Legal Aspect of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen and Beyond*, Oxford, 2009
- FRI R.W., “The Role of Knowledge: Technological Innovation in the Energy system”, in *The Energy Journal*, 2003
- FRID R., *The Relations between the EC and International Organizations. Legal Theory and Practice*, London, 1995
- FRY I., “Twist and Turns in the Jungle: Exploring the Evolution of Land Use, Land-Use Change and Forestry within the Kyōto Protocol”, in *RECIEL*, 2002
- FRY I., “More Twists, Turns and Stumbles in the Jungle: A Further Explorations of Land Use, Land-Use Change and Forestry Decisions within the Kyōto Protocol”, in *RECIEL*, 2007
- GARCIA SAN JOSE D., *Environmental Protection and the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 2005
- GARDINER S.M., “Ethics and Global Climate Change”, in *Ethics*, 2004.
- GATTINARA G., “La competence consultative de la Cour de Justice après les avis 1/00 et 2/00”, in *RDUE*, 2003
- GATTINI A., “Between Splendid Isolation and Tentative Imperialism: The EU’s Extension of its Emission Trading Scheme to International Aviation and the ECJ’s Judgment in the *ATA Case*”, in *ICLQ*, 2012
- GEHRING T., OBERTHÜR S., “Montreal Protocol: The Copenhagen Meeting”, in *EPL*, 1993
- GEORGOPOULOS T., “What Kind of Treaty-Making Power for the EU?”, in *CMLR*, 2005
- GERBETI A., “La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissione: luci ed ombre”, in *RGA*, 2010
- GESTRI M., *La gestione delle risorse naturali d’interesse generale per la Comunità internazionale*, Torino, 1997
- GIDDENS A., *The Politics of Climate Change*, Cambridge, 2009
- GLOBAS F.A.P.C., DE WOLF W., BURKHARD L.P., VERBRUGGEN E. E PLOTKE K., “Revising Bioaccumulation Criteria for POPs and PBT Assessment”, in *IEAM*, 2009
- GLOBAS F.A.P.C., WILCOCKSON J.W.B., RUSSELL R.W. E HAFNER G.D., “Mechanism of Biomagnification in Fish under Laboratory and Field Conditions”, in *EST*, 1999
- GOSALBO BONO R., “The International Powers of the European Parliament, the Democratic Deficit, and the Treaty of Maastricht”, in *YEL*, 1992
- GOSALBO BONO R., “Some Reflections on the CFSP Legal Order”, in *CMLR*, 2006
- GOUGH C. E SHACKLEY S., “The Respectable Politics of Climate Change: the Epistemic Communities and NGOs”, in *International Affairs*, 2001
- GOVAERE I., CPIAU J. E VERMEERSCH A., “In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organization”, in *EFAR*, 2004
- GRADO V., “Tendenze evolutive della politica comunitaria dell’ambiente in relazione al Quinto programma d’azione”, in *RDE*, 1993
- GRASSI S., CECCHETTI M. E ANDRONIO A., *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999
- GRAY K.R., “Foreign Direct Investment and Environmental Impacts. Is the Debate over?”, in *RECIEL*, 2002
- GREEN K.P., HAYWARD S.F. E HASSETT K.A., “Climate Change: Caps v. Taxes”, in *Environmental Policy Outlook*, 2007
- GREINER S. E MICHAELOWA A., “Defining Investment Additionality for CDM Projects – Practical Approaches”, in *Energy Policy*, 2003
- GRILLER S. E WEIDEL B. (eds.), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Vienna, 2002



- GRIMEAUD D., “The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: a Genuine Policy Development?”, in *EELR*, 2000
- GROENLEER M. E VAN SCHAİK L., *The EU as an “Intergovernmental” Actor in Foreign Affairs. Case Studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol*, Brussels, 2005
- GRUBB M., AZAR C. E PERSSON M., “Allowance Allocation in the European Emissions Trading System: a Commentary”, in *Climate Policy*, 2005
- GRUBB M., LAING T., COUNSELL T. E WILLAN C., “Global Carbon Mechanisms: Lessons and Implications”, in *Climatic Change*, 2010
- GRUBB M. E NEUHOFF K., “Allocation and Competitiveness in the EU Emissions Trading Scheme: Policy Overview”, in *Climate Policy*, 2006
- GRUBB M., VROLIJK C. E BRACK D., *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*, London, 2001
- GRUBB M. E YAMIN F., “Climatic collapse at The Hague: What Happened, Why, and Where do We Go from Here?”, in *International Affairs*, 2001
- GRUNDMANN R., “The Strange Success of the Montreal Protocol: Why Reductionist Accounts fail”, in *International Environmental Affairs*, 1998
- GUPTA J., *The Climate Change Convention and Developing Countries – From Conflict to Consensus?*, London, 1997
- GUPTA J., “Leadership in the Climate Regime: Inspiring the Commitment of Developing Countries in the Post-Kyōto Phase”, in *RECIEL*, 1998
- GUPTA J., “International Law and Climate Change: The Challenges Facing Developing Countries”, in *YIEL*, 2005
- GUPTA J., “Legal Steps Outside the Climate Convention: Litigation as a Tool to Address Climate Change”, in *RECIEL*, 2007
- GUPTA J. E GRUBB M. (eds.), *Climate Change and European Leadership: a Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht, 2000
- GUPTA J., RINGIUS L., “The EU’s Climate Leadership: Reconciling Ambition and Reality”, in *IEA* 2001
- GUPTA J. E VAN DER GRIJP N. (eds.), *Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation: Theory, Practice and Implications for the European Union*, Cambridge, 2010
- HAAS P.M., “Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone”, in *International Organization*, 1992
- HAAS P.M., “Climate Change Governance after Bali”, in *Global Environmental Politics*, 2008
- HAAS P.M., KEOHANE R.O. E LEVY M.A. (eds.), *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, London, 1993
- HÆGSTAD FLAM K., “Restricting the Import of ‘Emission Credits’ in the EU: a Power Struggle between States and Institutions”, in *IEA*, 2009
- HAGHIGHI S.S., “Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States”, in *ELJ*, 2008
- HAGUENAU-MOIZARD C., “Vers une harmonisation communautaire du droit pénal?”, in *RTDE*, 2006
- HAIGH N., “The European Community and International Environmental Policy”, in *International Environmental Affairs*, 1991
- HALL D., “EC Reports Supports for Aviation in EU Emissions Trading”, in *EU Energy*, 2005
- HALLO R. et al., *Greening the Treaty III: Institutional reform, citizen’s rights and sustainable development: Proposals for the 2000 Intergovernmental Conference preparing for the Treaty of Nice?*, Bruxelles, 2000
- HALVORSEN A., “Climate Change Treaties – New Developments at the Buenos Aires Conference”, in *COLOJIELP*, 2007
- HALVORSEN A., “Common But Differentiated Commitments in the Future Climate Change Regime – Amending the Kyōto Protocol to Include Annex C and the Annex C Mitigation Fund”, in *COLOJIELP*, 2007
- HAMELINK J.L., WAYBRANDT R.C., BALL R.C., “A Proposal: Exchange Equilibria Control the Degree Chlorinated Hydrocarbons are Biologically Magnified in Lentic Environments”, in *Transactions of the American Fisheries Society*, 1971

- HANSJURGENS B. (ed.), *Emissions Trading for Climate Policy*, Cambridge, 2005
- HARJULA H., “Hazardous Waste. Recognition of the Problem and Response”, in *New York Academy of Sciences*, 2006
- HARRISON J., “Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus”, in *RG4*, 2000
- HARRISON K. E MCINTOSH SUNDSTROM L., “The Comparative Politics of Climate Change”, in *Global Environmental Politics*, 2007
- HATTAN E., “The Environmental Liability Directive”, in *Environmental Liability*, 2002
- HAYWARD M., “Equity and International Climate Change Negotiations: a Matter of Perspective”, in *Climate Policy*, 2007
- HEDELMANN-ROBINSON M., “The EU and Environmental Crime: The Impact of the ECJs Judgments on Framework Decision 2005/667 on Ship-Source Pollution”, in *JEL*, 2008
- HEDEMANN-ROBINSON M., “The Enforcement of International Environmental Agreements: The Role of the European Commission”, in *EEELR*, 2012
- HEDEMANN-ROBINSON M., *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*, London, 2006
- HELISKOSKI J., “The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements”, in *NJIL*, 2000
- HELISKOSKI J., *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague, 2001
- HELISKOSKI J., “Small Arms and Light Weapons within the Union’s Pillar Structure: An Analysis of Article 47 of the EU Treaty”, in *ELR*, 2008
- HELM D. (ed.), *Climate Change Policy*, Oxford, 2005
- HELM D., HEPBURN C. E MASH R., “Credible Carbon Policy”, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2003
- HEPBURN C., GRUBB M., NEUHOFF K., MATTHES F. E TSE M., “Auctioning of EU ETS phase II Allowances: How and Why”, in *Climate Policy*, 2006
- HERLIN-KARNELL E., “Commission v. Council: Some Reflections on Criminal Law in the First Pillar”, in *EPL*, 2007
- HERLIN-KARNELL E., “Recent Developments in the Area of European Criminal Law”, in *MJECL*, 2007
- HESSION M. E MACORY R., “The Legal Framework of European Community Participation in International Environmental Agreements”, in *New Europe Law Review*, 1994
- HEUKELS T., BLOKKER M.N. E BRUS N. (eds.), *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*, The Hague, 1998
- HEYVAERT V., “Facing the Consequences of the Precautionary Principle in European Community Law”, in *ELR*, 2006
- HEYVAERT V., “Guidance without Constraint: Assessing the Impact of the Precautionary Principle on the European Community’s Chemicals Policy”, in *YEEL*, 2006
- HILF M., “The ECJ’s Opinion on the WTO – No Surprise, but Wise?”, in *EJIL*, 1995
- HILLION C. E KOUTRAKOS P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford, 2010
- HILLION C. E WESSEL R.A., “Competence Distribution in EU External Relations after *ECOWAS*: Clarification or Continued Fuzziness?”, in *CMLR*, 2009
- HOBBS A.L., HOBBS J.E. E KERR W.A., “The Biosafety Protocol: Multilateral Agreement on Protecting the Environment or Protectionist Club?”, in *JWT*, 2005

- HOFFMANN L., “Copenhagen and Beyond – How to Provide the New Climate Deal with a State-of-the-Art Non-Compliance Mechanism”, in *EEELR*, 2009
- HOLDGAARD R., “The European Community’s Implied External Competence after the Open Skies Case”, in *EFAR*, 2003
- HOLDGAARD R., “Case note on Case C-431/05 Merck Genéricos [2007] ECRI-7001”, in *CMLR*, 2008
- HOLDGAARD R., *External Relations Law of the European Community. Legal Reasoning and Legal Discourses*, The Hague, 2008
- HOLLAND M., *The European Union and the Third World*, Basingstoke, 2002
- HÖNHE N., *What is Next After the Kyoto Protocol? Assessment of Options for International Climate Policy Post -2012*, Ph.D. Thesis, Utrecht, 2005
- HONKONEN T., “The Principle of Common But Differentiated Responsibility in Post-2012 Climate Negotiations”, in *RECIEL*, 2009
- HOUSE J.I. *et al.*, “What Do Recent Advances in Quantifying Climate and Carbon Cycle Uncertainties Mean for Climate Policy?”, in *Environmental Research Letters*, 2008
- HOVI J., SKODVIN T. E ANDRESEN S., “The Persistence of the Kyōto Protocol: Why Other Annex I Countries Move on Without the United States”, in *Global Environmental Politics*, 2003
- HUMPHREYS D., “The Elusive Quest for Global Forest Convention”, in *RECIEL*, 2005
- HUNTON B., “Emerging Control on Transfer of Hazardous Waste to Developing Countries”, in *Law and Policy in International Business*, 1989
- HURRELL A. E KINGSBURY B. (eds.), *The International Politics of the Environment*, Oxford, 1992
- ICARD P., “Le principe de précaution: exception à l’application du droit communautaire?”, in *RTDE*, 2002
- INGLIS K., “Enlargement and the Environmental Acquis”, in *RECIEL*, 2004
- IPPOLITO F., “Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione”, in *Studi sull’integrazione europea*, 2009
- JACHTENFUCHS M., “The European Community and the Protection of the Ozone Layer”, in *JCMS*, 1990
- JACK B., “The European Community and Biodiversity Loss: Missing the Target?”, in *RECIEL*, 2006
- JACOBS F. E ROBERTS S. (eds.), *The Effect of Treaties in Domestic Law*, London, 1987
- JACOBY H.D., PRINN R. E SCHMALENSEE R., “Kyōto’s Unfinished Business”, in *Foreign Affairs*, 1998
- JACOBY H.D. E REINER D.M., “Getting Climate Policy on Track After The Hague”, in *International Affairs*, 2001
- JACQUÉ J.P., “L’Acte unique européen”, in *RTDE*, 1986
- JAEGER C.C. *et al.*, “Procedural Leadership in Climate Policy: a European Task”, in *Global Environmental Change*, 1997
- JANS J.H., *European Environmental Law*, Groningen, 2000
- JANS J.H. (ed.), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, Groningen, 2003
- JANS J.H. E VEDDER H.H.B., *European Environmental Law*, Groningen, 2008
- JEHLAKA P. E TICKLE A., “Environmental Implications of Eastern Enlargement: The End of Progressive EU Environmental Policy?”, in *Environmental Politics*, 2004
- JEPMA C.J., “The EU Emissions Trading Scheme (ETS): How Linked to Ji/CDM?”, in *Climate Policy*, 2003

- JINNAH S. *et al.*, “Tripping Points: Barriers and Bargaining Chips on the Road to Copenhagen”, in *Environmental Research Letters*, 2009
- JOHNSTON A., NEUHOFF K., FOUQUET D., RAGWITS M. E RESCH G., “The proposed new EU Renewable Directive: Interpretation, problems and prospects”, in *EEELR*, 2008
- JORDAN A. (ed.), *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*, London, 2005
- JORDAN A. E FAIRBRASS J., “European Union Environmental Policy after the Nice Summit”, in *Environmental Politics*, 2001
- JORDAN A., HUTTEMA D., VAN ASSELT H., REYNER T. E BERKHOUT F., *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, 2010
- JORDAN A. E LENSCHOW A. (eds.), *Innovation in Environmental Policy: Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham, 2009
- KADDOUS C., *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Bruxelles, 1998
- KANIE N., NISHIMOTO H., HIJIOKA Y. E KAMEYAMA Y., “Allocation and Architecture in Climate Governance Beyond Kyōto: Lessons from Interdisciplinary Research on Target Setting”, in *IEA*, 2010
- KANIEL M., *The Exclusive Treaty-Making Power of the European Community up to the Period of the Single European Act*, London, 1996
- KARAGIANNIS S., “Sanctions internationales et droit Communautaire”, in *RTDE*, 1999
- KARAYIGIT M., “What and To What Extent a Common Interpretative Position for Mixed Agreements?”, in *EFAR*, 2006
- KELLY B.C., IKONOMOU M.G., BLAIR J.D., MORIN A.E. E GOBAS F.A.P.C., “Food Web-Specific Biomagnification of Persistent Organic Pollutants”, in *Science*, 2007
- KEOHANE R.O. E LEVY M.A. (eds.), *Institutions for Environmental Aid. Pitfalls and Promise*, London, 1996
- KERR S. (ed.), *Global Emissions Trading: Key Issues for Industrialized Countries*, Cheltenham, 2000
- KERR W.A. E HALL S.L., “Multilateral Environmental Agreements and Agriculture: Commitments, Cooperation and Conflicts”, in *Current Agriculture, Food and Resource Issues*, 2003
- KESKITALO E.C.H. (ed.), *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-Level Governance and Climate Change*, Berlin, 2010
- KETVEL M-G.G., “The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy”, in *ICLQ*, 2006
- KHALASTCHI R. E WARD W., “New Instruments for Sustainability: an Assessment of Environmental Agreements under Community Law”, in *JEL*, 1998
- KIM J.A., *Institutional Interplay Between Biodiversity and Climate Change: Toward Synergy Creation*, Princeton, 2003
- KINTISCH E., “Tougher Ozone Accord also Addresses Global Warming”, in *Science*, 2007
- KISS A. E SHELTON D., *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1997
- KLAMERT M. E VON MAYDELL N., “Lost in Exclusivity: Implied Non-exclusive External Competences in Community Law”, in *EFAR*, 2008
- KLEIN P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998
- KLEPPER G., “The future of the European Emission Trading System and the Clean Development Mechanism in a post-Kyōto world”, in *Energy Economics*, 2011
- KLEPPER G. E PETERSON S., “Emissions Trading, CDM, JI and More: the Climate Strategy of the EU”, in *The Energy Journal*, 2006
- KLEPPER G., PETERSON S., “The EU Emissions Trading Scheme: allowance prices, trade flows, competitiveness effects”, in *European Environment*, 2004

- KOPSCH F., *Aviation and the EU ETS: Lessons Learned from Previous Emissions Trading Schemes*, Linköping, 2010
- KOSKENNIEMI M. (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, 1998
- KOSTADINIDIS S., *The Legal Regulation of the European Community's External Relations after the Completion of Internal Market*, Aldershot, 1996
- KOUTRAKOS P., "The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure", in *EFAR*, 2002
- KRAEMER R.A. E KÖHNE A., *Regulations for the Protection of the Ozone Layer in Industrialized Countries*, Brussels, 1992
- KRAHMANN E., *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Farnham, 2003
- KRAMER J.M., "EU Enlargement and the Environment: Six Challenges", in *Environmental Politics*, 2004
- KRAMER L., "The Single European Act and the Environmental Protection: Reflection on Several New Provisions in Community Law, in *CMLR*, 1987
- KRAMER L., "Environment (Politique communautaire et bases juridiques)", in *Europe*, 1992
- KRAMER L., "Differentiation in EU Environmental Policy", in *EELR*, 2000
- KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002
- KRAMER L., "Environment, Crime and EC Law. Case Law Analysis", in *JEL*, 2006
- KRAMER L., "Statistic on Environmental Judgments by the EC Court of Justice", in *JEL*, 2006
- KRETSCHMER B., NARITA D. E PERTERSON S., "The Economic Effects of the EU Biofuel Target", in *Energy Economics*, 2009
- KROMAREK P., "The Single European Act and the Environment", in *European Environmental Review*, 1986
- KRUEGER J., *International Trade and the Basel Convention*, London, 1999
- KRUEGER J. E PIZER W.A., "Greenhouse Gas Trading in Europe: the New Grand Policy Experiment", in *Environment*, 2004
- KRUMMER K., *International management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford, 1995
- KUIK O. *et al.*, "Post-2012 Climate Policy Dilemmas: a Review of Proposals", in *Climate Policy*, 2008
- KULOVESI K., "How to Prevent Babies from Being Thrown Away with the Bathwater: the Future of the Climate Regime from Buenos Aires to the Future", in *The Future of Environmental Law: International and European Perspectives*, Firenze, 2006
- KULOVESI K., "The Carbon Market and the Post-2012 Climate Regime: Key Legal Scenarios", in *Carbon and Climate Law Review*, 2009
- KULOVESI K. *et al.*, "UN 2006 Climate Change Conference: A Confidence-Building Step?", in *Climate Policy*, 2007
- KULOVESI K., GUTIÉRREZ M., "Climate Change Negotiations Update: Process and Prospects for a Copenhagen Agreed Outcome in December 2009", in *RECIEL*, 2009
- KULOVESI K., MORGERA E., MUÑOZ M., "Environmental Integration and Multi-faceted International Dimensions of EU Law: Unpacking the EU's 2009 Climate and Energy Package", in *CMLR*, 2011
- KULOVESI K., "The Private Sector and the Implementation of the Kyoto Protocol: Experiences, Challenges and Prospects", in *RECIEL*, 2007
- KUMMER K., "Prior Informed Consent for Chemicals in the International Trade: The 1998 Rotterdam Convention", in *RECIEL*, 1999
- KUMMER K., *International Management of Hazardous Waste: The Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford, 1999
- LABAYLE H., "L'ouverture de la jarre de Pandore : réflexions sur la compétence de la Communauté en matière pénale", in *CDE*, 2006

- LADEUR K.H., "The Introduction of the Precautionary Principle into EU Law: a Pyrrhic Victory for the Environmental and Public Health law? Decision Making under Conditions of Complexity in Multi-Level Political Systems", in *CMLR*, 2003
- LAGGETT J., *The Carbon War: Global Warming and the End of the Oil Era*, London, 1999
- LAMMERS J.G., "Efforts to Develop a Protocol on Chlorofluorocarbons to the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer", in *Hague Yearbook of International Law*, 1988
- LANG W. *et al* (eds.), *Environmental Protection and International Law*, London, 1991
- LANGLET D., "Advance Informed Agreement and Biosafety – the Elaboration, Functioning and Implications of AIA in the Cartagena Protocol", in *EELR*, 2005
- LAVRANOS N., "Annotation to Opinion 1/03", in *CMLR*, 2006
- LAZARUS R., "Meeting the Demands of Integration in the Evolution of Environmental Law: Reforming Environmental Criminal Law", in *Georgetown Law Journal*, 1993
- LEAL-ARCAS R., "The European Community and Mixed Agreements", in *EFAR*, 2001
- LEBEN C. (ed.), *Le principe de précaution: Aspects de droit International et communautaire*, Paris, 2002
- LEE M., "The Environmental Implications of the Lisbon Treaty", in *ELR*, 2008
- LEE M., *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford, 2005
- LEFEVERE J., *Greenhouse Gas Emissions Allowance Trading in the EU: a Background*, London, 2002
- LENAERTS K. E DE SMIJTER E., "The European Community's Treaty-Making Competence", in *YEL*, 1997
- LENAERTS L., VAN NUFFEL P. E BRAY R., *Constitutional Law of the European Union*, London, 2005
- LOHMANN L., *Carbon Trading: a Critical Conversation on Climate Change Privatization and Power*, Uppsala, 2006
- LOIBL G., "The Role of the European Union in the Formation of International Environmental Law", in *YEEL*, 2002
- LORZ B., "Verso l'applicazione della Convenzione di Åarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati", in *RGA*, 2006
- LUTERBACHER U. E SPRINZ D. (eds.), *International Relations and Global Climate Change*, Cambridge MA, 2001
- MACE M.J., "Funding for Adaptation to Climate Change: UNFCCC and GEF Developments since COP-7", in *RECIEL*, 2005
- MACE M.J., "The Bali Road Map: Can it Deliver an Equitable Post-2012 Climate Agreement for Small Island States?", in *RECIEL*, 2008
- MACGOLDRICK D., *International Relations Law of the European Union*, London, 1997
- MACKAY D. E FRASER A., "Bioaccumulation of Persistent Organic Chemicals: Mechanisms and Models", in *Environmental Pollution*, 2000
- MACLEOD I., HENDRY I.D. E HYETT S., *The External Relations of the European Communities: A Manual of Law and Practice*, Oxford, 1998
- MACRORY R. (ed.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Protection: A High Level of Protection?*, Groningen, 2006
- MAFFEI M.C., PINESCHI L. SCOVAZZI T. E TREVES T. (eds), *Participation in World Treaties on the Protection of the Environment: A Collection of Data*, London, 1996
- MAJONE G., "What Price Safety? The Precautionary Principle and its Policy Implications", in *JCMS*, 2002
- MALABED J., *et al*, *Inter-Linkages between the Ozone and Climate Change Conventions. Part I – Inter-Linkages Between the Montreal and Kyoto Protocols*, United Nations University Press, 2001

- MANCUSO S., “La Convenzione di Bamako sui rifiuti pericolosi in Africa”, in *RGA*, 1997
- MANSANET-BATALLER M., CHEVALLIER J., HERVÉ-MIGNUCCI M. E ALBEROLA E., “EUA and sCER Phase II Price Drivers: Unveiling the Reasons for the Existence of the EUA-sCER Spread”, in *Energy Policy* 2011
- MARAUHN T., “A Global Energy Strategy as a Viable Means for Redressing Climate Change?”, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2003
- MARBURG K.L., “Combating the Impacts of Global Warming: a Novel Legal Strategy”, in *Columbia Journal of International Environmental Law & Policy*, 2002
- MARCHANT M., CORNELL D. E KOO W., “International Trade and Foreign Direct Investment: Substitutes or Compliments?”, in *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 2002
- MARESCEAU M., *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, Leiden, 1993
- MARESCEAU M. (ed.), *Enlarging the European Union*, London, 1997
- MARLETTA M., *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino, 2011
- MARR S. E SCHWEMER A., “The Precautionary Principle in German Environmental Law – Role Model for European and International Environmental Law?”, in *YEEL*, 2004
- MARSCH S. E MACKENSTEIN H., *The International Relations of the European Union*, Edinburgh, 2005
- MARTENS P. E ROTMANS J. (eds.), “Climate Change: An Integrated Approach”, Dordrecht, 1999
- MASSAI L., “L'Accordo di Copenhagen, il negoziato 2009 ed il futuro del sistema UNFCCC”, in *RIV GIUR AMB*, 2010
- MASSAI L., “The Long Way to the Copenhagen Accord: Climate Change Negotiations in 2009”, in *RECIEL*, 2010
- MATHIESEN A.S., “Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes”, in *EELR*, 2003
- MCALLISTER S.T., “Human Rights and the Environment: The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making, and Access to Justice in Environmental Matters”, in *Colorado Journal of International Environmental Law Yearbook*, 1998
- MCCONNELL F., “Richard Elliot Benedick, Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet”, in *International Environmental Affairs*, 1991
- MCCONNELL F., *The Biodiversity Convention, A Negotiating History*, London, 1996
- MCCORMICK J., *Environmental Policy in the European Union*, Basingstoke, 2001
- MCKIBBIN W.J. E WILCOXEN P.J., “The Role of Economics in Climate Change Policy”, in *Journal of Environmental Perspectives*, 2002
- MEHLING M., “Emissions Trading and National Allocation in the Member States – An Achilles Heel of European Climate Policy?”, in *YEEL*, 2005
- MELI M., “Le origini del principio “chi inquina paga” e il suo accoglimento da parte della Comunità europea”, in *RGA*, 1989
- MELI M., *Il principio europeo “chi inquina paga”*, Milano, 1996
- METZ B. et al. (eds.), *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge, 2007
- MEYER L.H., ROSER D., “Distributive Justice and Climate Change: the Allocation of Emissions Rights”, in *Analyse and Kritik*, 2006
- MICHAELOWA A., “Climate Policy and Interest Groups – a Public Choice Analysis”, in *Intereconomics*, 1998
- MICHAELOWA A., TANGEN K. E HASSELKNIPPE H., “Issues and Options for the Post-2012 Climate Architecture – An Overview”, in *IEA*, 2005

- MICHEL D. (ed.), *Climate Policy in the Twenty-First Century: Meeting the Long-Term Challenge of Global Warming*, Washington, 2003
- MISSFELDT F., “Flexibility Mechanisms: Which Path to Take After ‘Tokyo’”, *RECIEL*, 1998
- MOLINA M.J. E ROWLAND F.S., “Stratospheric Sink for Chlorofluoromethanes: Chlorine Atom-Catalysed Destruction of Ozone”, in *Nature*, 1974
- MONTINI M. E ALBERTON M. (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008
- MONTINI M., “L’Accordo di Copenhagen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche”, in *RGA*, 2010
- MORETTINI M., “Come rilanciare i negoziati internazionali sul clima? Riflessioni sulla politica climatica europea dopo Copenhagen”, in *RGA*, 2010
- MORETTINI M. E ONIDA M., “La Convenzione di Stoccolma sugli Inquinanti Organici Persistenti (POPs)”, in *RGA*, 2002
- MORGERA E., “An Update on the Århus Convention and its Continued Global Relevance”, in *RECIEL*, 2005
- MORRIS J. (ed.), *Climate Change: Challenging the Conventional Wisdom*, London, 1998
- MÜLLER B., “On the Road Again: Impressions from the Thirteenth UN Climate Change Conference”, in *OEEC*, 2008
- MÜLLER B., “Copenhagen 2009 – Failure or Final Wake-up Call for Our Leaders?”, in *OEEC*, 2010
- MUNARI F., “Il nuovo diritto dell’energia: il contesto comunitario e il ruolo degli organi europei”, in *DUE*, 2006.
- MUNARI F. E SCHIANO DI PEPE L., “Diritto internazionale dell’ambiente e ruolo dei cd. ‘non-state actors’: alcuni recenti sviluppi”, in *La Comunità internazionale*, 2006
- MUNARI F. E SCHIANO DI PEPE L., *Tutela transnazionale dell’ambiente*, Bologna, 2012
- MUNASINGHE M. E SWART R. (eds.), *Primer on Climate Change and Sustainable Development*, Cambridge, 2004
- MUNSON A. “Should a Biosafety Protocol be Negotiated as Part of the Biosafety Convention?”, in *GEC*, 1995
- NAJAM A., HUG S. E SOKONA Y., “Climate Negotiations Beyond Kyōto: Developing Countries Concerns and Interests”, in *Climate Policy*, 2003
- NARAIN S., “Bali: the Mother of All No-Deals”, in *Climate Justice*, 2008
- NASCIMBENE B., “Il Trattato di Nizza e l’allargamento dell’UE”, in *Corriere giuridico*, 2001
- NEAGU N., “Entrapment between Two Pillars: The European Court of Justice Rulings in Criminal Law”, in *ELJ*, 2009
- NEELY W.B., BRANSON D.R., BLAU G.E., “Partition Coefficients to Measure Bioconcentration Potential of Organic Chemicals in Fish”, in *EST*, 1974
- NEFRAMI E., *Les accords mixtes de la Communauté européenne*, Bruxelles, 2007
- NEFRAMI N., “L’invocabilité des accords OMC tributaire du régime juridique des accords mixtes”, in *RMCEU*, 2008
- NEFRAMI E., “The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations”, in *CMLR*, 2010
- NENTJES A. E KLAASSEN G., “On the Quality of Compliance Mechanisms in the Kyōto Protocol”, in *Energy Policy*, 2004
- NEUHOFF K., “Allocation and Competitiveness in the EU Emissions Trading Scheme: Policy Overview”, in *Climate Policy*, 2006
- NEUHOFF K. *et al.*, “Emissions Projections 2008-2012 Versus NAPS II”, in *Climate Policy*, 2006
- NEUHOFF K. *et al.*, “Implications of Announced Phase II National Allocation Plans for the EU ETS”, in *Climate Policy*, 2006



- NEUMAYER E., "In Defence of Historical Responsibility for Greenhouse Gas Emissions", in *Ecological Economics*, 2000
- NEUWAHL N.A., "Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Powers by the EEC and Its Member States: Mixed Agreements", in *CMLR*, 1991
- NEUWAHL N.A., "Shared Powers or Combined Incompetence? More on Mixity", in *CMLR*, 1996
- NEUWAHL N.A., "A Partner With a Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam", in *EFAR*, 1998
- NEWELL P. E PATERSON M., "A Climate for Business: Global Warming, the State and Capital", in *Review of International Political Economy*, 1998
- NORDHAUS W.H., "Global Warming Economics", in *Science*, 2001
- NORDHAUS W.H. E BOYER J., *Warming the World: Economic Models of Global Warming*, Cambridge MA, 2000
- O'KEEFE D. E TWOMEY P., *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chichester, 1994
- O'KEEFE D. E SCHERMERS H.G. (eds.), *Mixed Agreements*, The Hague, 1983
- O'KEEFE D. E HALL D., "Transfrontier Shipments of Waste: a Bureaucrat's Dream?", in *EELR*, 2001
- O'RIORDAN T. E CAMERON I., *Interpreting the Precautionary Principle*, London, 1995
- O'RIORDAN T., CAMERON J. E JORDAN A. (eds.), *Reinterpreting the Precautionary Principle*, London, 2001
- O'RIORDAN T. E JÄGER J. (eds.), *Politics of Climate Change. A European Perspective*, London, 1996
- OBERNDORFER U. E RENNINGS K., "Costs and Competitiveness Effects of the EU Emissions Trading in Europe", London, 2007
- OBERTHÜR S., "Montreal Protocol: 10 Years After", in *EPL*, 1997
- OBERTHÜR S., "The EU as an International Actor: The Protection of the Ozone Layer", in *JCMS*, 1999
- OBERTHÜR S., "Linkages between the Montreal and Kyōto Protocols: Enhancing Synergies between Protecting the Ozone Layer and the Global Climate", in *IEA*, 2001
- OBERTHÜR S. E GEHRING T. (eds.), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance-Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge MA, 2006
- OBERTHÜR S. E OTT H.E., *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century*, Berlin, 1999
- OBERTHÜR S. E PALLEMAERTS M. (eds.), *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Bruxelles, 2010
- OBERTHÜR S. E ROCHE KELLY C., "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges", in *The International Spectator*, 2008
- OGDEN D.G., "The Montreal Protocol: Confronting the Threat to Earth's Ozone Layer", in *Washington Law Review*, 1988
- OKINCZYC S., "European Union Emissions Trading Scheme: Phase III", in *EEELR*, 2011
- ONIDA M., *Europe and the Environment*, Groningen, 2004
- ONIDA M., "Nuovo Trattato sul funzionamento dell'UE, politica del turismo e tutela ambientale: un'occasione mancata", in *RGA*, 2011
- ORESKE N., "Beyond the Ivory Tower: The Scientific Consensus on Climate Change", in *Science*, 2004
- ORMOND T., FÜHR M. E BARTH R. (eds.), *The Environmental Law and Policy at the Turn of the Twenty-First Century*, Berlin, 2006
- OTT H.E., STERK W. E WATANABE R., "The Bali Roadmap: New Horizons for Global Climate Policy", in *Climate Policy*, 2008

- OTT H.E., STERK W. E WITTNEBEN B., “It Takes Two to Tango – Climate Policy at COP10 in Buenos Aires and Beyond”, in *JEEPL*, 2005
- OTTINGER R.L., “Introduction: Copenhagen Climate Change Conference – Success or Failure?”, in *Pace Environmental Law Review*, 2010
- OUTHWAITE O., “The International Legal Framework for Biosecurity and the Challenges Ahead”, in *RECIEL*, 2010
- PAASIVIRTA E., “The European Union: From an Aggregate of States to a Legal Person?”, *The Hofstra Law & Policy Symposium*, 1997
- PAGE E.A., *Climate Change, Justice and Future Generations*, Cheltenham, 2006
- PAGE E.A., “Fairness on the Day After Tomorrow: Reciprocity, Justice and Global Climate Change”, in *Political Studies*, 2007
- PAGE E.A., “Distributing the Burdens of Climate Change”, in *Environmental Politics*, 2008
- PAGH P., “Administrative Criminal Law Systems in Europe: an Asset for the Environment?”, in *Environmental Crimes in Europe: Rules of Sanctions*, Groningen, 2004
- PALERM J., “Public Participation in Environmental Decision Making: Examining the Aarhus Convention”, in *JEAPM*, 1999
- PALLARO P., “Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un’analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell’ordinamento comunitario”, in *Diritto del commercio internazionale*, 2002
- PAOLELLA M.S., TASCHINI I., “An Econometric Analysis of Emission Trading Allowances”, in *Journal of Banking and Finance*, 2008
- PARSON E.A., FISHER-VANDEN K., “Joint Implementation of Greenhouse Gas Abatement Under the Kyōto Protocol’s ‘Clean Development Mechanism’: Its Scope and Limits”, in *Policy Sciences*, 1999
- PATTBERG P., STRIPPLE J., “Beyond the Public and Private Divide: Remapping Transnational Climate Governance in the 21st Century”, in *IEA*, 2008
- PATTERSON M., *Global Warming and Global Politics (Environmental Politics)*, London, 1996
- PAUSTIAN K., ANTLE K., SHEEHAN J.M., PAUL E.A., *Agriculture’s Role in Greenhouse Gas Mitigation*, Arlington, 2006
- PECHEUL A., *Le traité de Lisbonne (13 décembre 2007), la Constitution malgré nous?*, Paris, 2008
- PEERS S., “Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got it Wrong?”, in *CMLR*, 2004
- PEERS S., “Salvation Outside the Church: Judicial Protection in the Third Pillar after the *Pupino* and *Sej* Judgments”, in *CMLR*, 2007
- PEERS S., “EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon”, in *ELR*, 2008
- PEERS S., “Finally „Fit for Purpose? The Treaty of Lisbon and the end of the Third Pillar legal order”, in *YEL*, 2008
- PEERS S., “The European Community’s Criminal Law Competence: the plot thickens”, in *ELR*, 2008
- PEETERS M., WEISHAAR S., DE CENDRA DE LARRAGÁN J., “A Governance Perspective on the Choice Between ‘Cap and Trade’ and ‘Credit and Trade’ for an Emissions Trading Regime”, in *EELR*, 2007
- PELOSI E., “Rafforzamento dell’accesso all’informazione ambientale alla luce della direttiva CE 2003/4”, in *RIV GIUR.AMB*, 2004
- PELOSI E., VERSOLATO A., “La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale”, in *RIV GIUR.AMB*, 2007
- PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell’economia e profili costituzionali*, Piacenza, 2002
- PEREIRA R., “Environmental Criminal Law in the First Pillar: A Positive Development for Environmental Protection in the European Union?”, in *EELR*, 2007
- PERROT D. (ed.), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé: quel partenariat?*, Bruxelles, 2007

- PESCATORE P., "Opinion 1/94 on "Conclusion" of the WTO Agreement: Is There an Escape from a Programmed Disaster?", in *CMLR*, 1999
- PESCATORE P., "Some Critical Remarks on the Single European Act", in *CMLR*, 1987
- PETERS H.J., "The Significance of Environmental Precaution in the Environmental Assessment Directive", in *EELR*, 1996
- PETERSON J. E BOMBERG E., *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke, 1999
- PEVATO P.M., "A Right to Environment in International Law: Current Status and Future Outlook", in *RECIEL*, 1999
- PHILLIPS P.W.B. E KERR W.A., "Alternative Paradigms: the WTO Versus the Biosafety Protocol for Trade in Genetically Modified Organisms", in *JWT*, 2000
- PIERCE R.J., "Energy Independence and Global Warming", in *Environmental Law*, 2007
- PINESCHI L., "La Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri e il deposito di rifiuti pericolosi (Basilea, 22 marzo 1989)", in *RG4*, 1989
- PINGUELLI-ROSA L. E MUNASINGHE M. (eds.), *Ethics, Equity and International Negotiations on Climate Change*, Cheltenham, 2002
- PINKHAM M.M., "Montreal Protocol: An Effort to Protect the Ozone Layer", in *Suffolk Transnational Law Journal*, 1991-1992
- PLATJOUW F.M., "Reducing Greenhouse Gas Emissions at Home or Abroad? The Implications of Kyōto's Supplementary Requirement for the Present and Future Climate Change Regime", in *RECIEL*, 2009
- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2000
- POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001
- POSSER H. E ALTENSCHMIDT S., "European Union Emissions Trading Directive", in *JENRL*, 2005
- POZZO B., "La proposta di nuova direttiva sulla prevenzione e risarcimento del danno ambientale", in *Danno e responsabilità*, 2001
- PRALLE S.B., "Agenda-Setting and Climate Change", in *Environmental Politics*, 2009
- PRIEUR M., "La Convention d'Århus, instrument universel de la démocratie environnementale", in *RJE*, 1999
- PURDY J., "Climate Change and the Limits of the Possible", in *DELPF*, 2008
- RAGAZZI M. (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, 2005
- RAJAMANI L., "The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime", in *RECIEL*, 2000
- RAVINDRANATAH N.H. E SATHAYE J.A., *Climate Change and Developing Countries (Advances of Global Climate Research)*, The Hague, 2002
- RECCHIA D., "Accesso alla giustizia in materia ambientale: progressi verso l'attuazione della Convenzione di Århus", in *RG4*, 2004
- REDGWELL C., BOWMAN M., *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, London, 1995
- REGELSBERGER E., DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT P., WESSELS W., *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, Boulder, 1997
- REHBINDER E. E STEWART R., *Environmental Protection Policy*, Berlin 1985
- REINISCH H. E KNAR A. (eds.), *International Investment Law in Context*, London, 2007
- REVESZ R.L., SANDS P. E STEWART R.B. (eds.), *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development*, Cambridge, 2000

- RINGIUS L., TORVANGER A. E UNDERDAL A., “Burden Sharing and Fairness Principles in International Climate Policy”, in *IEA*, 2002
- RINKEMA R.A., “Environmental Agreements, Non-State Actors and the Kyōto Protocol: A “Third Way” for International Climate Action?”, in *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 2003
- RISI C. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2007
- RIZZO A., “L'allargamento dell'Unione: profili generali del trattato e dell'atto di adesione”, in *DUE*, 2003
- ROBERTS J.T. E PARKS B.C., *A Climate of Injustice Global Inequity, North-South Policies, and Climate Policy*, Cambridge MA, 2007
- ROBERTS M.W., “The Montreal Protocol Must Act to Prevent Global Climate Change While Restoring the Ozone Layer”, in *SDLP*, 2008-2009
- RODENHOFF V., “The Århus Convention and its Implications for the “Institutions” of the European Community”, in *RECIEL*, 2002
- ROGGENKAMP M.M. E WOERDMAN E. (eds.), *Legal Design of Carbon Capture and Storage – Development in the Netherlands, from an International and EU Perspective*, Bruxelles, 2009
- ROWLANDS I.H., “The Fourth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol: Report and Reflection”, in *Environment*, 1993
- ROWLANDS I.H., *The Politics of Global Atmospheric Change*, Manchester, 1995
- RUESSMANN L., “Of Neckties, Perfumes and Scaffolding: The Place of Article 50 of the WTO TRIPS Agreement in the Community Legal Order”, in *INTTLR*, 2000
- RUNGE-METZNER A., SLINGENBERG Y., VAINIO M., VIS P. E ZAPFEL P. (eds.), *EU Energy Law, volume IV – EU Environmental Law, the EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, Bruxelles, 2006
- RUTGEERTS A., “Trade and Environment. Reconciling the Montreal Protocol and the GATT”, in *JWT*, 1999
- RUTINWA B., *International Liability for Transboundary Movement of Hazardous Wastes*, Oxford, 1993
- SAGGIO A., “Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo”, in *RDE*, 1990
- SALVIA F., “Ambiente e sviluppo sostenibile”, in *Riv giur amb*, 1998
- SANDS P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003
- SASCHS J., *Eight Principles for a Global Agreement on Climate Change*, New York, 2009
- SCHIANO DI PEPE L., “Competenze comunitarie e reati ambientali: il ‘caso’ dell'inquinamento provocato da navi”, in *DUE*, 2006.
- SCHJOLSET S., “Will it be Late or Never for the 30% EU Target?”, in *Carbon Market Europe*, 2010
- SCHLAMANDINGER B., JOHNS T., CICCARESE L., BRAUN M., SATO A., SENYAZ A., STEPHENS P., TAKAHASHI M. E ZHANG X., “Options for Including Land Use in a Climate Agreement Post-2010: Improving the Kyōto Protocol Approach”, in *Environmental Science And Policy*, 2007
- SCHLEGELMILCH K., *Energy Taxation in the EU and some Member States: Looking for Opportunities Ahead*, Wuppertal, 1999
- SCHMALZ U., “The Amsterdam Provisions on External Coherence: Bridging the Union’s Foreign Policy Dualism?”, in *EFAR*, 1998
- SCHMITZ S. E MICHAELOWA A., “Kyōto Institutions: Baselines and Bargaining Under Joint Implementation”, in *Environmental Politics*, 2005
- SCHNEIDER S., ROSENCRAZ A. E NILES J.O. (eds.), *Climate Change Policy: A Survey*, Washington, 2002
- SCHREURS M. E TIBERGHIE Y., “Multi-Level Reinforcement Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation”, in *Global Environmental Politics*, 2007

- SCHURMANS M. E VAN VAERENBERGH A., “The New Proposed EU Legislation on Geological Carbon Capture and Storage (CCS): A First Impression of the Commission’s Proposed Framework on CCS”, in *EEELR*, 2008
- SCHUTZE R., “Parallel External Powers in the European Community: From “Cubist” Perspective Towards “Naturalist” Constitutional Principles?”, in *YEL*, 2004
- SCHWARZE R., *Law and Economics of International Climate Change Policy*, The Hague, 2001
- SCOTT J., “International Trade and Environmental Governance: Relating Rules (and Standards) in the EU and in the WTO”, in *EJIL*, 2005
- SCOTT J., *Environmental Protection. European Law and Governance*, Oxford, 2009
- SCOVAZZI T. (ed.), *The Protection of the Environment in a Context of Regional Economic Integration*, Milano, 2001
- SCUDIERO M. (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2000
- SEERDEN R., HELEWEG M. E DEKETELAERE K. (eds.), *Public Environmental Law in the European Union and in the United States, a Comparative Analysis*, The Hague, 2002
- SEGAL S.H., “Be Cool! Staying Open Minded About Climate Policy Development”, in *DELPE*, 2008
- SEINC, “Your Money or Your Life: a Look at the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law”, in *RECIEL*, 2001
- SELIN H. E ECLKEY SELIN N., “Science, Politics, and Persistent organic Pollutants: The Role of Scientific Assessment in International Environmental Cooperation”, in *IEA*, 2003
- SESSA E., “Profili evolutivi del principio di precauzione alla luce della prassi giudiziaria della Corte di Giustizia della Comunità europee”, in *RGA* 2005
- SEVENSTER H.G., “The Environmental Guarantee After Amsterdam: Does the Emperor Have New Clothes?”, in *YEEL*, 2000
- SHAW J. E MORE G. (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, 1995
- SHELTON D., “Human Rights and the Environment”, in *YIEL*, 2007
- SIKKYLA J., CARINA E., KESKITALO H. E WESTERHOFF L., “Understanding the Framings of Climate Change Adaptation Across Multiple Scale of Governance in Europe”, in *Environmental Policy*, 2011
- SIMMONDS K.R., “The Communities Declaration Upon Signature of the UN Convention of the Law of the Sea”, in *CMLR*, 1986
- SIMON D., “Compétence en matière pénale”, in *Europe*, 2005
- SINDICO F. E GUPTA J., “Moving the Climate Change Regime Further Through a Hydrogen Protocol”, in *RECIEL*, 2004
- SJÖSTEDT G., “The EU Negotiates Climate Change: External Performance and Internal Structural Change”, in *Cooperation and Conflict*, 1998
- SKEA J., “The Role of Emissions Trading in Implementing the UN Climate Convention”, in *IJEP*, 1998
- SKJÆRSET J.B., *From Regime Formation to Regime Functioning “Effectiveness” – Coping with the Problem of Ozone Depletion*, Oslo, 1992
- SKJÆRSET J.B., “The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle?”, in *JCMS*, 1994
- SMITH K.E., “European Union Foreign Policy in a Changing World”, in *Policy*, 2003
- SOARES G. E VARGAS V., “The Basel Liability Protocol”, in *YIEL*, 2001
- SOLOMON K.R., DOHMEN P., FAIRBROTHER A., MARCHAND M. E MCCARTY L., “Use of (Eco) Toxicity Data as Screening Criteria for the Identification and Classification of PBT/POP Compounds”, in *IEAM*, 2009

- SOMSEN H., "Discretion in European Community Environmental Law: An Analysis of ECJ Case Law", in *CMLR*, 2003
- SOVEROSKIM, "Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths?", in *RECIEL*, 2004
- SPENCE C. *et al.*, "Understanding Bali and the Climate Change Negotiations Process", in *RECIEL*, 2008
- SPENCE C., KULOVESI K., GUTIÉRREZ M. E MUÑOZ M., "Great Expectations: Understanding Bali and Climate Change Negotiations Process", in *RECIEL*, 2008
- SPINELLIS D., "Court of Justice of the European Communities, Judgment of 13 September 2005 (Case C-176/03, Commission v. Council) Annuling the Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the Protection of the Environment through Criminal Law", in *EUCONST*, 2006
- STERN N., *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, 2007
- STETTER S., "Maastricht, Amsterdam and Nice: The Environmental Lobby and Greening the Treaties", in *EEELR*, 2010
- STEWART R.B. E WIENER J.B., *Reconstructing Climate Policy*, Washington, 2003
- STOKES E.R., "Precautionary Steps: The Development of the Precautionary Principle in EU Jurisprudence", *Environmental Law and Management*, 2003
- STOKKE O.S., HOVI J. E ULFSTEIN G. (eds.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, 2005
- STOKKE O.S. E THOMMESSEN Ø.B. (eds.), *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004*, London, 2003
- STONE C., "Is there a Precautionary Principle?", in *Environmental Law Reporter*, 2001
- STRECK C., MEHLING M.A. E TUREK J., "Prospects of linking EU and US Emissions Trading Schemes: Comparing the western climate initiative, the Waxman-Markey and Lieberman-Warner proposals", in *Climate Strategies*, 2009
- SUSTEIN CASS R., "Of Montreal and Kyōto: a Tale of Two Protocols", in *Harvard Environmental Law Review*, 2007
- SUTER G.W., BARNTHOUSE L.W., BARTELL S.M., CORMIER S.M., MACKAY D., MACKAY N., NORTON S.B., *Ecological Risk Assessment*, Oxford, 2007
- TCHAKALOFF M.F.C. (éd. par), *Le concept d'association*, Bruxelles, 1999
- TEMPLE LANG J., "The ERTA Judgment and the Court's Case-Law on Competence and Conflict", in *YEL*, 1986
- TEMPLE LANG J., "The Ozone Layer Convention: A New Solution to the Question of Community Participation in "Mixed" International Agreements", in *CMLR*, 1986
- TEUBER G., FARMER L. E MURPHY D. (eds.), *Environmental Law and Ecological Responsibility*, Chichester, 1994
- THIEME D., "European Community External Relations in the Field of the Environment", in *EELR*, 2001
- TJETJE C., "The Concept of Coherence in the Treaty of European Union and the Common Foreign and Security Policy", in *EFAR*, 1997
- TIMMERMANS C.W.A. E VÖLKER E.L.M. (eds.), *Division of Power between the European Communities and their Member States in the Field of External Relations*, London, 1981
- TIVÉUS Y., "Putting a Limit on Emissions from Air Travel", in *Environment for Europeans*, 2005
- TIZZANO A., "Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della C.e.e.", in *Foro it*, 1973
- TIZZANO A., "La personalità giuridica dell'Unione", in *DUE*, 1998
- TOGNAZZI G., "Nozione e classificazione degli accordi misti", in *DCSI*, 1994

- TOL R., “Intra- and Extra-Union Flexibility in Meeting the European Union’s Emission Reduction Targets”, in *Energy Policy*, 2009
- TONKA B. E CHRISTIANSEN T., *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester, 2004
- TOPOREK M., “Diritto ambientale in un’Unione europea allargata”, in *RG4*, 2006
- TORRENT R., *Droit et pratique des relations économiques extérieures dans l’Union européenne*, Bruxelles, 1998
- TORRETTA P., “Quando le politiche comunitarie “atraggono” competenze penali: la tutela dell’ambiente attraverso il diritto penale in una recente decisione della Corte europea di Giustizia (Sentenza 13 settembre 2005, causa C 176/03)”, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2005
- TÓTH F.L. (ed.), *Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change*, London, 1999
- TREVES T., “Il diritto dell’ambiente a Rio e dopo Rio”, in *RG4*, 1993
- TROUWBORST A., “Evolution and Status of the Precautionary Principle in the International Law”, *International Environmental Law and Policy*, 2002
- TRYBUS M., *European Union Law and Defence Integration*, Oxford, 2005
- TUERK A., MEHLING M., FLACHSLAND C. E STERK W., “Linking Carbon Markets: Concepts, Case Studies and Pathways”, in *Climate Policy*, 2009
- TYRELL G., “Chinese Pollution Control Laws: Moving Towards Sustainable Development?”, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2007
- VAN ASSELT H., GUPTA J. E BIERMANN F., “Advancing the Climate Agenda: Exploiting Material and Institutional Linkages to Develop a Menu of Policy Options”, in *RECIEL*, 2005
- VAN CALSTER G. E DEKETELAERE K., “Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty”, in *EELR*, 1998
- VAN CALSTER G., *International and EU Trade Law: The Environmental Challenge*, London, 2000
- VAN EIJNDTHOVEN J., “Energy Taxation at European level: What does it do for the Environment and Sustainability?”, in *EC Tax Review*, 2011
- VAN OOIK R., “Cross-Pillar Litigation before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competence”, in *EUConst*, 2008
- VAN SCHAIK L. E EGENHOFER C., *Improving the Climate. Will the New Constitution Strengthen the EU’s Performance in International Climate Negotiations?*, Brussels, 2005
- VAN VIJK D., CHÉNIER R., HENRY T., HERNANDO M.D. E SCHULTE C., “Integrated Approach to PBT and POP Priorization and Risk Assessment”, in *IEAM*, 2009
- VAN VOOREN B., “EU/EC External Competences after the Small Arms Judgment”, in *EFAR*, 2009
- VANDEKERCKHOVE K., “The Polluter Pays Principle in the European Community”, in *YEL*, 1993
- VANDEN BILCKE C., “The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants”, in *RECIEL*, 2002
- VANDERMEERSCH D., “The Single European Act and the Environment”, in *ELR*, 1987
- VARNUM J.E., “Controversy Heats up over Hazardous Waste Clean-up Liability of Secured Lenders”, in *Environmental Law Brief*, 1991
- VEITH G.D., DEFOE D.L. E BERGSTEDT B.V., “Measuring and Estimating the Bioconcentration Factor of Chemicals in Fish”, in *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, 1979
- VELDERS G.J.M., “The Importance of the Montreal Protocol in Protecting Climate”, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2007
- VERBRUGGEN A., “Preparing the Design of Robust Climate Policy Architecture”, in *IEA*, 2010
- VERCHER NOGUERA A., “Some Reflections on the Use of Criminal Law for the Protection of the Environment”, in *EELR*, 2002

- VERWEY D., *The European Community, the European Union and the International law of treaties*, The Hague, 2004
- VOGLER J., “The European Union as an Actor in International Environmental Politics”, in *Environmental Politics*, 1999
- VON BOGDANDY A., “Case C-53/96 Hermès International v. FHT Marketing Choice BV, Judgment of the Court (Full Court) of 16 June 1998”, in *CMLR*, 1999
- VONMAYDELLN, *The European Community's Competence to Conclude International Agreements on Investment: Revealing the Inconvenient Truth*, Vienna, 2009
- VOSS J.P., “Innovation Processes in Governance: the Development of „Emission Trading’ as a New Policy Instrument”, in *Science and Public Policy*, 2007
- WAELEBROECK M., “Effect of GATT within the Legal Order of the EEC”, in *JWTL*, 1974
- WARNOCK A.C., “The Climate Change Regime: Efficacy, Compliance and Enforcement”, in *NZJIL*, 2004
- WASMEIER M., “The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law”, in *CMLR*, 2001
- WASMEIER M., “The Battle of the Pillars: Does the European Community Has the Power to Approximate National Criminal Laws?”, in *ELR*, 2004
- WATERS J., “The Århus Convention: A Driving Force for Environmental Democracy”, in *JEEPL*, 2005
- WEATHERILL S., *Law and Integration in the European Union*, Oxford, 1995
- WEILER J.H.H., *The EU, the WTO and the NAFTA*, Oxford, 2000
- WEISHAAR S., “CO<sub>2</sub> Emission Allowance Allocation Mechanisms, Allocative Efficiency and the Environment: a Static and Dynamic Perspective”, in *EJLE*, 2007
- WEISLITZ M., “Rethinking the Equitable Principle of Common but Differentiated Responsibility: Differentiation Versus Absolute Norms of Compliance and Contribution in the Global Climate Change Context”, in *COLOJIELP*, 2002
- WERKSMAN J., “The Clean Development Mechanism: Unwrapping the ‘Kyōto Surprise’”, in *RECIEL*, 1998
- WERKSMAN J., BAUMERT K.A. E DUBASH N., “Will International Investment Rules Obstruct Climate Protection Policies?”, in *IEA*, 2003
- WESSEL R.A., “The International Legal Status of the European Union”, in *EFAR*, 1997
- WESSEL R.A., “The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations”, in *CMLR*, 2000
- WESSEL R.A., “Revisiting the International Legal Status of the EU”, in *EFAR*, 2000
- WESSEL R.A., “The State of Affairs in EU Security and Defence Policy: The Breakthrough in the Treaty of Nice”, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2003
- WESSEL R.A., “The Dynamics of the European Union Legal Order: Towards Institutional and Normative Unity”, in *EUCONST.*, 2009
- WETTESTAD J., “Interaction Between EU Carbon Trading and the International Climate Regime: Synergies and Learning”, in *IEA*, 2009
- WETTESTAD J., “The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: Ultra-Quick Process Due to Entrepreneurial Proficiency?”, in *Global Environmental Politics*, 2005
- WHITE S., “Harmonisation of Criminal Law under the First Pillar”, in *ELR*, 2006
- WHITMAN R. E JUNCOS A., “The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defense Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (Non-)Ratification”, in *EFAR*, 2009
- WIERS J., *Trade and Environment in the EC and in the WTO. A Legal Analysis*, Groningen, 2003



- WILKINSON D., “Maastricht and the Environment. The Implications for the EC’s Environmental Policy of the Treaty of the European Union”, in *JEL*, 1992
- WILSHER D., “Freedom of Environmental Information: Recent Developments and Future Prospects”, in *EPL*, 2001
- WINKLER H., VORSTER S., “Building Bridges to 2020 and Beyond: The Road from Bali”, in *Climate Policy*, 2007
- WINTER G. (ed.), *European Environmental Law. A Comparative Perspective*, London, 1995
- WINTER G., JANS J.H., MACRORY R. E KRAMER L., “Weighing up the EC Environmental Liability Directive”, in *JEL*, 2008
- WOERDMAN E., “Organizing Emissions Trading: the Barrier of Domestic Permit Allocation”, in *Energy Policy*, 2000
- WOERDMAN E., *Implementing the Kyoto Mechanisms: Political Barriers and Path Dependence*, Rotterdam, 2002
- WORIKA I.L., WÄLDE T., BROWN M. E VINOGRADOV S., “Contractual Architecture for the Kyōto Protocol: From Soft and Hard Laws to Concrete Commitments”, in *RECIEL*, 1999
- YAMIN F., “Climate Change Negotiations: An Analysis of the Kyōto Protocol”, in *IJEP*, 1998
- YAMIN F., “The Kyōto Protocol: Origins, Assessment and Future Challenges”, in *RECIEL*, 1998
- YAMIN F. (ed.), *Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emission Reduction Mechanisms*, London, 2005
- YAMIN F. E DEPLEDGE J., *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, 2004
- ZILIOLO C., “L’applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto europeo dell’ambiente”, in *RGA*, 1995



## INDICE DELLA LEGISLAZIONE

Regolamento (CEE) n. 348/81 del Consiglio, del 20 gennaio 1981, relativo a un regime comune applicabile alle importazioni dei prodotti ricavati dai cetacei, in GUCE (1981) L 39/1

Regolamento (CEE) n. 3626/82, del Consiglio, del 3 dicembre 1982, relativo all'applicazione nella Comunità della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione, in GUCE (1982) L 384/1

Regolamento (CEE) n. 3528/86 del Consiglio, del 17 novembre 1986, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico, in GUCE (1986) L 326/2

Regolamento (CEE) n. 3955/87 del Consiglio, del 22 dicembre 1987, relativo alle condizioni d'importazione di prodotti agricoli originari dei paesi terzi a seguito dell'incidente verificatosi nella centrale nucleare di Chernobyl, in GUCE (1987) L 371/14

Regolamento (CEE) n. 1734/88 del Consiglio, del 16 giugno 1988, relativo alle esportazioni e importazioni della Comunità di taluni prodotti chimici pericolosi, in GUCE (1988) L 155/2

Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti, in GUCE (1988) L 185/9

Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in GUCE (1990) L 120/1

Regolamento (CEE) n. 563/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991, relativo ad un'azione comunitaria per la protezione dell'ambiente nella regione mediterranea (MEDSPA), in GUCE (1991) L 63/1

Regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, in GUCE (1991) L 198/1

Regolamento (CEE) n. 3254/91 del Consiglio, del 4 novembre 1991, che vieta l'uso di tagliole nella Comunità e l'introduzione nella Comunità di pellicce e di prodotti manufatturati di talune specie di animali selvatici originari di Paesi che utilizzano per la loro cattura tagliole o metodi non conformi alle norme concordate a livello internazionale in materia di cattura mediante trappole senza crudeltà, in GUCE (1991) L 308/1

Regolamento (CEE) n. 345/92 del Consiglio, del 27 gennaio 1992, recante undicesima modifica del regolamento (CEE) n. 3094/86 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca, in GUCE (1992) L 42/15

Regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio, del 21 maggio 1992, che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente, in GUCE (1992) L 206/1

Regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo ai metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale, in GUCE (1992) L 215/85

Regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, in GUCE (1992) L 215/96

Regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, in GUCE (1993) L 30/1

Regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio, del 23 marzo 1993, sulla valutazione e il controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti, in GUCE (1993) L 84/1

Regolamento (CE) n. 1468/94 del Consiglio, del 20 giugno 1994, che modifica il regolamento (CEE) n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, in GUCE (1994) L 159/11

Regolamento (CE) n. 120/97 del Consiglio, del 20 gennaio 1997, che modifica il regolamento (CEE) n. 259/93 relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, in GUCE (1997) L 22/14

Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, in GUCE (1997) L 43/1

Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, in GUCE L 61/1

Regolamento (CE) n. 307/97 del Consiglio, del 17 febbraio 1997, che modifica il regolamento (CEE) n. 3528/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico, in GUCE (1997) L 51/9

Regolamento (CE) n. 308/97 del Consiglio del 17 febbraio 1997 che modifica il regolamento (CEE) n. 2158/92 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi, in GUCE (1997) L 51/11

Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, in GUCE L 61/1

Regolamento (CE) n. 2408/98 della Commissione, del 6 novembre 1998, che modifica l'allegato V del regolamento (CEE) n. 259/93 relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, in GUCE (1998) L 298/19

Regolamento (CE) n. 2821/98 del Consiglio, del 17 dicembre 1998, che modifica la direttiva 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, in ordine alla revoca dell'autorizzazione di taluni antibiotici, in GUCE (1998) L 351/4

Regolamento (CE) n. 933/99 del Consiglio, del 29 aprile 1999, che modifica il regolamento (CEE) n. 1210/90 sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in GUCE (1999) L 117/1

Regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, in GUCE (1999) L 160/80

Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione, in GUCE (1999) L 161/73

Regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, sul sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei Paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione, in GUCE (1999) L 161/87

Regolamento (CE) n. 237/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, in GUCE (2000) L 244/1

Regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica (eco-label), in GUCE (2000) L 237/1

Regolamento (CE) n. 2037/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, in GUCE (2000) L 244/1

Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), in GUCE (2001) L 114/1

Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in GUCE (2001) L 145/43

Regolamento (CE) n. 2557/2001 della Commissione, del 28 dicembre 2001, che modifica l'allegato V del regolamento (CEE) n. 259/93 relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, in GUCE (2001) L 349/1

Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare,

in GUCE (2002) L 31/1

Regolamento (CE) n. 1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, in GUCE (2002) L 240/1

Regolamento (CE) n. 1756/2002 del Consiglio, del 23 settembre 2002, che modifica la direttiva 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali per quanto riguarda la revoca dell'autorizzazione di un additivo, e il regolamento (CE) n. 2430/1999, in GUCE (2002) L 265/1

Regolamento (CE) n. 304/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'esportazione ed importazione di prodotti chimici pericolosi, in GUCE (2003) L 63/1

Regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003, recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti soggetti alla procedura prevista all'articolo 251 del trattato CE, in GUCE (2003) L 284/1

Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in GUCE (2003) L 268/1

Regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, sulla tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e sulla tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante la modifica della direttiva 2001/18/CE, in GUCE (2003) L 268/24,

Regolamento (CE) n. 1946/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 luglio 2003, sui movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati, in GUCE (2003) L 287/1

Regolamento (CE) n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus), in GUCE (2003) L 324/1

Regolamento (CE) n. 648/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativo ai detersivi, in GUCE (2004) L 104/1

Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), in GUCE (2005) L 277/1

Regolamento (CE) n. 2173/2005 del Consiglio, del 20 dicembre 2005, relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea, in GUCE (2005) L 347/1

Regolamento (CE) n. 166/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, relativo all'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le direttive 91/689/CEE e 96/61/CE, in GUCE (2006) L 33/1

Regolamento (CE) n. 842/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, su taluni gas fluorurati ad effetto serra, in GUCE (2006) L 161/1

Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, in GUCE (2006) L 190/1

Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in GUCE (2006) L 264/13

Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 e il regolamento (CE) n. 1488/94, nonché le direttive 76/769/CEE, 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, in GUCE (2006) L 396/1

Regolamento (CE) n. 1981/2006 della Commissione, del 22 dicembre 2006, sulle regole dettagliate per l'attuazione dell'articolo 32 del regolamento (CE) n. 1829/2003 relativamente al laboratorio comunitario di riferimento per gli organismi geneticamente modificati, in GUCE (2006) L 368/99

Regolamento (CE) n. 298/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in GUCE (2008) L 97/64

Regolamento (CE) n. 1137/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, che adegua alla decisione 1999/468/CE determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo, in GUCE (2008) L 311/1.

Regolamento (CE) n. 1332/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo agli enzimi alimentari e che modifica la direttiva 83/417/CEE, il regolamento (CE) n. 1493/1999, la direttiva 2000/13/CE, la direttiva 2001/112/CE e il regolamento (CE) n. 258/97, in GUCE (2008) L 352/7

Regolamento (CE) n. 443/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> dei veicoli leggeri, in GUCE (2009) L 140/1

Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE, in GUCE (2009) L 342/1

Regolamento (CE) n. 1222/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri fondamentali, in GUCE (2009) L 342/46

Regolamento (UE) n. 920/2010/EU della Commissione, del 7 ottobre 2010 , relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della direttiva 2003/87/CE e della decisione 280/2004/CE, in GUUE (2010) L 270/1

Regolamento (UE) n. 1031/2010 della Commissione, del 12 novembre 2010, relativo ai tempi, alla gestione e ad altri aspetti della vendita all'asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra a norma della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in GUUE (2010) L 302/1

Regolamento (UE) n. 600/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, sulla verifica delle comunicazioni delle emissioni dei gas a effetto serra e delle tonnellate-chilometro e sull'accreditamento dei verificatori a norma della direttiva 2003/87/CE, in GUUE (2012) L 181/1

Regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, sul monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87/CE, in GUUE (2012) L 181/30

Direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose, in GUCE (1967) L 196/1

Direttiva 70/157/CEE del Consiglio, del 6 febbraio 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore, in GUCE (1970) L 42/16

Direttiva 70/220/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con i gas prodotti dai motori ad accensione comandata dei veicoli a motore, in GUCE (1970) L 79/1

Direttiva 70/388/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1970, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al segnalatore acustico dei veicoli a motore, in GUCE (1970) L 176/12

Direttiva 72/306/CEE del Consiglio, del 2 agosto 1972, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento prodotto dai motori diesel destinati alla propulsione dei veicoli, in GUCE (1972) L 190/1.

Direttiva 75/439/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente l'eliminazione degli oli usati, in GUCE (1975) L 194/23

Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri, in GUCE (1975) L 194/26

Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, in GUCE (1975) L 194/39

Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, in GUCE (1976) L 31/1

Direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, in GUCE (1976) L 129/23

Direttiva 78/1015/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1978, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei motocicli, in GUCE (1978) L 349/21

Direttiva 78/176/CEE del Consiglio, del 20 febbraio 1978, relativa ai rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio, in GUCE (1978) L 54/19

Direttiva 78/319/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, in GUCE (1978) L 84/43

Direttiva 78/6611/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1978, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri relative al tenore di piombo della benzina, in GUCE (1978) L 197/19

Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GUCE (1979) L 103/1

Direttiva 79/923/CEE del Consiglio, del 30 ottobre 1979, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura, in GUCE (1979) L 281/47

Direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose, in GUCE (1980) L 20/43

Direttiva 80/778/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, in GUCE (1980) L 229/11

Direttiva 80/779/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione, in GUCE (1980) L 229/30

Direttiva 82/471/CEE del Consiglio, del 30 giugno 1982, relativa a taluni prodotti impiegati nell'alimentazione degli animali, in GUCE (1982) L 213/8

Direttiva 82/501/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1982, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, in GUCE (1982) L 230/1

Direttiva 82/883/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1982, relativa alle modalità di vigilanza e di controllo degli ambienti interessati dagli scarichi dell'industria del biossido di titanio, in GUCE (1982) L 378/1

Direttiva 83/129/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, relativa all'importazione negli Stati membri di pelli di taluni cuccioli di foca e di prodotti da essa derivati, in GUCE (1983) L 91/30

Direttiva 84/360/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1984, concernente la lotta all'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali, in GUCE (1984) L 188/20

Direttiva 84/631/CEE del Consiglio, del 6 dicembre 1984, relativa alla sorveglianza ed al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi, in GUCE (1984) L 326/31

Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in (1985) GUCE L 175/40

Direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, in GUCE (1986) L 181/6

Direttiva 86/662/CEE del Consiglio, del 22 dicembre 1986, per la limitazione al rumore prodotto dagli escavatori idraulici e a funi, apripista e pale caricatrici, in GUCE (1986) L 384/1

Direttiva 87/217/CEE del Consiglio, del 19 marzo 1987, concernente la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento dell'ambiente causato dall'amianto, in GUCE (1987) L 85/40

Direttiva 88/344/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1988, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri riguardanti i solventi da estrazione impiegati nella preparazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti, in GUCE (1988) L 157/28

Direttiva 88/388/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1988, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri nel settore degli aromi destinati ad essere impiegati nei prodotti alimentari e nei materiali di base per la loro preparazione, in GUCE (1988) L 184/61

Direttiva 88/609/CEE del Consiglio, del 24 novembre 1988, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originari dai grandi impianti di combustione, in GUCE (1988) L 336/1

Direttiva 88/77/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1987, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di gas inquinanti prodotti dai motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione dei veicoli, in GUCE (1988) L 36/33

Direttiva 89/107/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti gli additivi autorizzati nei prodotti alimentari destinati al consumo umano, in GUCE (1989) L 40/27

Direttiva 89/369/CEE del Consiglio, dell'8 giugno 1989, concernente la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, in GUCE (1989) L 163/32

Direttiva 89/629/CEE del Consiglio, del 4 dicembre 1989, sulla limitazione delle emissioni sonore degli aerei subsonici civili a reazione, in GUCE (1989) L 363/27

Direttiva 90/170/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1990, concernente l'accettazione da parte della Comunità della decisione-raccomandazione OCSE relativa al controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi, in GUCE (1990) L 92/52

Direttiva 90/219/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati, in GUCE (1990) L 117/1

Direttiva 90/220/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, in GUCE (1990) L 117/15

Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, sulla libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente, in GUCE (1990) L 158/56.

Direttiva 91/71/CEE della Commissione, del 16 gennaio 1991, che modifica la Direttiva 88/388/ sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri nel settore degli aromi destinati ad essere impiegati nei prodotti alimentari e nei materiali di base per la loro preparazione, in GUCE (1991) L 42/25

Direttiva 91/156/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, in GUCE (1991) L 78/32

Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, in GUCE (1991) L 135/40

Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, in GUCE (1991) L 230/1

Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, in GUCE (1991) L 375/1

Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi, in GUCE (1991) L 377/20

Direttiva 92/6/CEE del Consiglio, del 10 febbraio 1992 concernente il montaggio e l'impiego di limitatori di velocità per talune categorie di autoveicoli nella Comunità, in GUCE (1992) L 57/27.

Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in GUCE (1992) L 27/23

Direttiva 92/81/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali, in GUCE (1992) L 316/12



Direttiva 92/82/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sugli oli minerali, in GUCE (1992) L 316/19

Direttiva 92/112/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1992, che fissa le modalità di armonizzazione dei programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di carbonio, in GUCE (1992) L 409/11

Direttiva 92/115/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1992, che modifica la direttiva 88/344/CEE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri riguardanti i solventi da estrazione impiegati nella preparazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti, in GUCE (1992) L 409/31

Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, in GUCE (1993) L 175/1

Direttiva 93/76/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica (SAVE), in GUCE (1993) L 237/28

Direttiva 93/79/CEE della Commissione, del 21 settembre 1993, recante modalità di applicazione supplementari riguardanti gli elenchi delle varietà di piante da frutto e dei relativi materiali di moltiplicazione tenuti dai fornitori a norma della direttiva 92/34/CEE del Consiglio, in GUCE (1979) L 256/25

Direttiva 94/31/CE del Consiglio, del 27 giugno 1994, che modifica la direttiva 91/689/CEE, in GUCE (1994) L 168/28

Direttiva 94/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1994, che modifica la Direttiva 89/107/CEE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti gli additivi autorizzati nei prodotti alimentari destinati al consumo umano, in GUCE (1994) L 237/1

Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio, in GUCE (1994) L 365/10

Direttiva 95/12/CE della Commissione, del 23 maggio 1995, che stabilisce le modalità d'applicazione della direttiva 92/75/CEE per quanto riguarda l'etichettatura indicante il consumo di energia delle lavatrici ad uso domestico, in GUCE (1995) L 136/1

Direttiva 96/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 settembre 1996, sui requisiti di rendimento energetico di frigoriferi, congelatori e loro combinazioni di uso domestico, in GUCE (96) L 236/36

Direttiva 96/29/EURATOM del Consiglio, del 13 maggio, 1996 che stabilisce le norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti, in GUCE (1996) L 159/1

Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, in GUCE (1996) L 257/6

Direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, in GUCE (1996) L 296/55

Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, in GUCE (1997) L 10/13

Direttiva 96/89/CE della Commissione, del 17 dicembre 1996, che modifica la direttiva 95/12/CE che stabilisce le modalità d'applicazione della direttiva 92/75/CEE per quanto riguarda l'etichettatura indicante il consumo di energia delle lavatrici ad uso domestico, in GUCE (1996) L 338/85

Direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relative all'immissione sul mercato di biocidi, in GUCE (1998) L 123/1

Direttiva 98/69/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 1998, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore e recante modificazione della direttiva 70/220/CEE del Consiglio, in GUCE (1998) L 360/1

Direttiva 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 1998, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e recante modificazione della direttiva 93/12/CEE del Consiglio, in GUCE (1998) L 350/58

Direttiva 98/81/CE del Consiglio, del 26 ottobre 1998, che modifica la direttiva 90/219/CEE sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati, in GUCE (1998) L 330/13

Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, in GUCE (1998) L 330/32

Direttiva 99/20/CE del Consiglio, del 22 marzo 1999, che modifica le direttive 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, 82/471/CEE relativa a taluni prodotti impiegati nell'alimentazione degli animali, 95/53/CE che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore dell'alimentazione animale e 95/69/CE che fissa le condizioni e le modalità per il riconoscimento e la registrazione di taluni stabilimenti e intermediari operanti nel settore dell'alimentazione degli animali, in GUCE (1999) L 80/20

Direttiva 99/22/CE del Consiglio, del 29 marzo 1999, relativa alla custodia di animali selvatici negli zoo, in GUCE (1999) L 94/24

Direttiva 99/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relative alle discariche di rifiuti, in GUCE (1999) L 182/1

Direttiva 99/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, relativa alla disponibilità di informazioni sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO<sub>2</sub> da fornire ai consumatori per quanto riguarda la commercializzazione di autovetture nuove, in GUCE (2000) L 12/16

Direttiva 99/96/CE Direttiva 1999/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1999 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e di particolato prodotti dai motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione di veicoli e l'emissione di inquinanti gassosi prodotti dai motori ad accensione comandata alimentati con gas naturale o con gas di petrolio liquefatto destinati alla propulsione di veicoli e che modifica la direttiva 88/77/CEE, in GUCE (1999) L 44/1

Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in GUCE (2000) L 109/29

Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso, in GUCE (2000) L 269/34

Direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2000, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico, in GUCE (2000) L 332/81

Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in GUCE (2000) L 327/1

Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti, in GUCE (2000) L 332/91

Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE, in GUCE (2001) L 106/1

Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, in GUCE (2001) L 283/33

Direttiva 2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione, in GUCE (2001) L 309/1

Direttiva 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici, in GUCE (2001) L 309/22

Direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, in GUCE (2002) L 189/12

Direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, in GUCE (2002) L 193/1

Direttiva 2002/55/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi, in GUCE (2002) L 193/33

Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, sul rendimento energetico nell'edilizia, in GUCE (2002) L 1/65

Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE, in GUCE (2003) L 41/26

Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2003, sulla promozione dell'uso di biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, in GUCE (2003) L 123/42

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 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, in GUCE (2003) L 156/17

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 nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, in GUCE (2003) L 275/32

Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in GUCE (2003) L 283/51

Direttiva 2004/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia e che modifica la direttiva 92/42/CEE, in GUCE (2004) L 52/50

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GUCE (2004) L 143/56

Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto, in GUCE (2004) L 338/18

Direttiva 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente, in GUCE (2005) L 23/3

Direttiva 2005/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia e recante modifica delle direttive 92/42/CEE, 96/57/CE e 2000/55/CE, in GUCE (2005) L 191/29

Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, in GUCE (2005) L 255/11

Direttiva 2006/11/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, in GUCE (2006) L 64/52

Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, in GUCE (2006) L 114/9

Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio, in GUCE (2006) L 114/64

Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE, in GUCE (2006) L 266/1

Direttiva 2006/80/CE della Commissione, del 23 ottobre 2006, che adegua determinate direttive in materia di energia, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania, in GUCE (2006) L 362/67

Direttiva 2008/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2008, che modifica la direttiva 2005/32/CE relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia, nonché le direttive 92/42/CEE, 96/57/CE e 2000/55/CE, per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in GUCE (2008) L 81/48

Direttiva 2006/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, che modifica la direttiva 1999/62/CE relative alla

tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture, in GUCE (2006) L 157/8

Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, in GUCE (2008) L 312/3

Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, in GUCE (2008) L 328/28

Direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia, in GUCE (2009) L 285/10

Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in GUCE (2009) L 140/16

Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, in GUCE (2009) L 140/63

Direttiva 2009/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CE, in GUCE (2009) L 140/88

Direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006, in GUCE (2009) L 140/114

Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, sull'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia, in GUCE (2009) L 285/10

Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione), in GUUE (2010) L 153/13

Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, in GUUE (2012) L 315/1

Decisione 75/437/CEE del Consiglio, del 3 marzo 1975, relativa alla conclusione della Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento marino di origine tellurica, in GUCE (1975) L 194/5

Decisione 77/585/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1977, relativa alla conclusione della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento e del Protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e di aeromobili, in GUCE (1977) L 204/1

Decisione 80/372/CEE del Consiglio, del 26 marzo 1980, relativa ai clorofluorocarburi nell'ambiente, in GUCE (1980) L 90/45

Decisione 81/462/CEE del Consiglio, dell'11 giugno 1981, relativa alla conclusione della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, in GUCE (1981) L 171/11.

Decisione 88/540/CEE del 14 ottobre 1988 relativa alla conclusione della Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono e del Protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono, in GUCE (1988) L 297/8

Decisione 91/565/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1991, sulla promozione dell'efficienza energetica nella Comunità (programma SAVE), in GUCE (1991) L 307/34

Decisione 93/389/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1993, su un meccanismo di controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas ad effetto serra nella Comunità, in GUCE (1993) L 167/31

Decisione 93/500/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, concernente la promozione delle energie rinnovabili nella Comunità (programma ALTENER), in GUCE (1993) L 235/1

Decisione 93/626/CEE del Consiglio, del 25 ottobre 1993, relativa alla conclusione della Convenzione sulla diversità biologica, in GUCE (1993) L 309/1

Decisione 94/157/CE del Consiglio, del 21 febbraio 1994, relativa alla conclusione, a nome della Comunità, della Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino della zona del Mar Baltico, in GUCE (1994) L 73/19

Decisione 94/800/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994), in GUCE L 336/1

Decisione 96/737/CE del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al programma pluriennale per la promozione dell'efficienza energetica nella Comunità (SAVE II) come modificata dalla decisione 647/2000/CE, in GUCE (2000) L 79/6

Decisione 98/249/CE del Consiglio, del 7 ottobre 1997, relativa alla conclusione della Convenzione per la protezione dell'ambiente marino nell'Atlantico nordorientale, in GUCE (1998) L 104/1

Decisione 98/352/CE del Consiglio, del 18 maggio 1998, concernente un programma pluriennale di promozione delle fonti energetiche rinnovabili nella Comunità (ALTENER II), in GUCE (1998) L 159/53

Decisione 98/532/CE della Commissione dell'8 luglio 1998 concernente talune misure necessarie per la realizzazione delle attività inerenti ai sistemi di comunicazione e scambio d'informazioni e agli strumenti di formazione linguistica previsti dal programma Fiscalis, in GUCE (1998) L 247/9

Decisione 99/296/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, che modifica la decisione 93/389/CEE su un meccanismo di controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas ad effetto serra nella Comunità, in GUCE (1999) L 117/35

Decisione 99/835/CE della Commissione, del 26 ottobre 1999, sulle disposizioni nazionali notificate dal Regno di Danimarca concernenti le restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso del creosoto, in GUCE (1999) L 329/82

Decisione 2000/509/CE della Commissione, del 25 luglio 2000, relativa alle proposte disposizioni nazionali notificate dal Regno del Belgio sulle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso dei composti organostannici, in GUCE (2000) L 205/7

Decisione 646/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2000, che adotta un programma pluriennale per promuovere le fonti energetiche rinnovabili nella Comunità (ALTENER) (1998-2002), in GUCE (2000) L 79/1

Decisione 647/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2000, che adotta un programma pluriennale per la promozione dell'efficienza energetica (SAVE) (1998-2002), in GUCE (2000) L 79/6

Decisione 2001/571/CE della Commissione, del 18 luglio 2001, in merito alle disposizioni nazionali comunicate dalla Germania in tema di farmacovigilanza, in GUCE (2001) L 202/46

Decisione 2002/83/CE del Consiglio, del 30 settembre 2002, che adotta un programma specifico di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione: "Integrare e rafforzare lo Spazio europeo della ricerca" (2002-2006), in GUCE (2002) L 294/1

Decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del Protocollo di Kyoto allegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni, in GUCE (2002) L 130/1

Decisione 1230/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia: "Energia intelligente – Europa" (2003-2006), in GUCE (2003) L 176/29

Decisione quadro 2003/80/GAI del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, in GUCE (2003) L 029/55

Decisione 2004/833/PESC del Consiglio, del 2 dicembre 2004, che attua l'azione comune 2002/589/PESC in vista di un contributo dell'Unione europea all'ECOWAS nel quadro della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro, in GUCE (2004) L 359/65

Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in GUCE (2005) L 124/1

Decisione 2005/381/CE della Commissione, del 4 maggio 2005, che istituisce il questionario per la relazione sull'applicazione della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE, in GUCE (2005) L 126/43

Decisione 2006/507/CE del Consiglio, del 14 ottobre 2004, relativa alla firma, per conto della Comunità europea, della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, in GUCE (2006) L 209/1

Decisione quadro 2005/667/GAI del Consiglio, del 12 luglio 2005, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, in GUCE (2005) L 255/164

Decisione 2006/803/CE della Commissione, del 23 novembre 2006, che modifica la decisione 2005/381/CE della Commissione che istituisce il questionario per la relazione sull'applicazione della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE, in GUCE (2006) L329/38

Decisione 2009/339/CE della Commissione, del 16 aprile 2009, che modifica la decisione 2007/589/CE per quanto riguarda l'inclusione di linee guida in materia di monitoraggio e comunicazione delle emissioni e dei dati relativi alle tonnellate-chilometro per le attività di trasporto aereo, in GUCE (2009) L103/10

Decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, in GUCE (2009) L 140/136

Azione comune 2002/589/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2002, sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere e che abroga l'azione comune 1999/34/PESC, in GUCE (2002) L 191/1

Comunicazione della Commissione al Consiglio – L'effetto serra e la Comunità, COM(88) 656 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio - Una strategia comunitaria per limitare le emissioni di anidride carbonica e migliorare l'efficienza energetica, SEC(91) 1744 def.

Comunicazione della Commissione europea relativa allo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti: una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile, COM (92) 494 def.

Comunicazione della Commissione – Disciplina europea degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, in GUCE (1994) C 72/3

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture e per migliorare il risparmio di carburante, COM(95) 689 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sugli accordi in materia di ambiente, COM (96) 561 def.

Comunicazione della Commissione – Tasse e imposte ambientali nel mercato unico, COM(97) 9 def.

Relazione della Commissione sui risultati del programma ALTENER, COM(97) 122 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Una strategia comunitaria per promuovere la produzione combinata di calore e di elettricità (cogenerazione) ed eliminare gli ostacoli al suo sviluppo, COM(97) 514 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Trasporti ed emissioni di CO<sub>2</sub>: Verso un approccio comunitario, COM(98) 204 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, I cambiamenti climatici - Verso una strategia dell'Unione europea successiva alla conferenza di Kyōto”, COM(98) 353 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Attuazione della strategia comunitaria di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture: l'accordo ambientale con l'industria automobilistica europea, COM(98) 495 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – La politica comune dei trasporti: la mobilità sostenibile e le sue prospettive future”, COM(98) 716 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Mercato unico e ambiente, COM(99) 263 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Attuazione della strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte dalle autovetture: Esito dei negoziati con l'industria automobilistica giapponese e coreana, COM(99) 446 def.

Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM(2000) 1 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle politiche e misure dell'Unione europea per ridurre le emissioni di gas a effetto serra: verso un Programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP)", COM(2000) 88 def.

Comunicazione della Commissione sulla natura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2000) 644 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Piano d'azione a favore della biodiversità cooperazione economica e cooperazione allo sviluppo, COM(2001) 162 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale - La politica fiscale dell'Unione europea - Priorità per gli anni a venire, COM (2001) 260 def.

Comunicazione della Commissione, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg), COM(2001) 264 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni - Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione", COM(2002) 412 def.

Comunicazione della Commissione sull'attuazione della prima fase dell'EPCC, COM(2001) 580 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici, COM(2005) 35 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il programma comunitario di Lisbona", COM(2005) 330 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle implicazioni della sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005 (causa C-176/03, Commissione c. Consiglio), COM(2005) 583 def.

Comunicazione della Commissione – Piano d'azione per la biomassa, COM(2005) 628 def.

Comunicazione della Commissione – Strategia dell'UE per i biocarburanti, COM(2006) 34 def.

Comunicazione della Commissione– Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità, COM(2006) 545 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Tabella di marcia per le energie rinnovabili. Le energie rinnovabili nel 21° secolo, COM(2006) 848 def.

Comunicazione della Commissione europea, “*Explanations relating to the Chart of Fundamental Rights*”, in GUCE (2007) C 303/2

Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo – Una politica energetica per l'Europa, COM(2007) 1 def.

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Limitare il surriscaldamento dovuto ai cambiamenti climatici a + 2 gradi Celsius – La via da percorrere fino al 2020 e oltre, COM(2007) 2 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Due volte 20 per il 2020 - L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa, COM(2008) 30 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, COM(2008) 645 def.

Comunicazione della Commissione, Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse. Iniziativa faro nell’ambito della strategia Europa 2020”, COM(2011) 21 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, “Una tabella di marcia verso un’economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050”, COM(2011) 112 def.

Libro verde della Commissione europea relativo all’impatto dei trasporti sull’ambiente: una strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile dei trasporti nel pieno rispetto dell’ambiente, COM(92) 46 def.

Libro bianco della Commissione europea, Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili - Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità, COM(97) 599 def.

Libro verde della Commissione europea relativo allo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all’interno dell’Unione europea”, COM(2000)87 def.

Libro verde della Commissione europea – Verso una strategia europea di sicurezza dell’approvvigionamento energetico, COM(2000) 769 def.

Libro verde della Commissione europea sulla politica integrata relativa ai prodotti (IPP), COM (2001) 68 def.

Libro bianco della Commissione europea – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte, COM(2001) 370 def.

Libro verde della Commissione europea relativo all’accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni della Comunità europea, COM(2007) 185 def.

Libro bianco della Commissione europea – L’adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d’azione europeo, COM(2009) 147 def.

Parere della Commissione ai fini della conferenza intergovernativa, “Rafforzare l’Unione politica e preparare l’ampliamento”, COM(96) 90 def.

Raccomandazione 75/436/EURATOM del Consiglio, del 3 marzo 1975, concernente l’imputazione dei costi e l’intervento dei pubblici poteri in materia ambientale, in GUCE (1975) L 194/1

Raccomandazione del Consiglio sull’applicazione del principio “chi inquina paga” all’inquinamento accidentale, in GUCE (1989) C-88

Raccomandazione della Commissione sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> dalle automobili, in GUCE (1999) L 40/49

Raccomandazione del Consiglio sulle linee guida per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, in GUCE (2001) L 179/1

Risoluzione del Consiglio, del 24 febbraio 1997, sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, in GUCE (1997) C 76/1

Risoluzione del Consiglio, del 7 ottobre 1997, sugli accordi in materia di ambiente, in GUCE (1997) C 321/6

Risoluzione del Consiglio sulla formulazione, l’attuazione e il rispetto del diritto europeo dell’ambiente, in GUCE (1997) C 321/1

Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla responsabilità civile per i danni causati da rifiuti, in GUCE (1989) C 251/3

Proposta di direttiva del Consiglio intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l’efficienza energetica (Programma SAVE), COM(92) 182 def.

Proposta di direttiva del Consiglio relativa ad un’imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull’energia, in GUCE (1992) C 196/1

Proposta di direttiva del Consiglio relativa all’introduzione di un’imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull’energia, COM(92) 226 def.

Proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa all’introduzione di un’imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull’energia, COM(95) 172 def.

Proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per l’imposizione dei prodotti energetici, COM(97) 30 def.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell’uso dei biocarburanti nei trasporti, COM(2001) 547 def.



Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità, COM(2001) 581 def.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM(2003) 624 def

Proposta per una direttiva del Consiglio recante modifica della Direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, COM(2011) 169 def.

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle norme di contabilizzazione e ai piani di azione relativi alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura, COM(2012) 93 def.

Proposta di regolamento della Commissione europea, del 23 agosto 2012, che modifica la direttiva 2007/46/CE e il regolamento (CE) n. 692/2008 per quanto riguarda le tecnologie innovative volte a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri, D022573/01

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 ottobre 2012, sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione, COM(2012) 576 def.

Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, in GUCE (1993) C 138/5

Primo programma d'azione per l'ambiente (1973) GUCE C 112/1

Secondo programma d'azione per l'ambiente (1977) GUCE C 139/1

Terzo programma d'azione per l'ambiente (1983) GUCE C 46/1

Quarto programma d'azione per l'ambiente (1987) GUCE C 328/1

Quinto programma d'azione per l'ambiente (1993) GUCE C 138/1

Sesto programma d'azione ambientale (2002) GUCE L 242/1

Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, in GUCE (2004) C 310/1



## INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

- Corte di Giustizia, causa C-26/62, *Van Gend en Loos* [1963]
- Corte di Giustizia, causa C-29/69, *Stauder* [1969]
- Corte di Giustizia, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)* [1971]
- Corte di Giustizia, cause riunite 21 e 24/72, *International Fruit Company* [1972]
- Corte di Giustizia, causa C-181/73, *R. e V. Haegeman c. Belgio* [1974]
- Corte di Giustizia, causa C-1/76, *Wack c. Commissione* [1976]
- Corte di Giustizia, cause riunite C-3/76 e 6/76, *Kramer et al.* [1976]
- Corte di Giustizia, causa C-87/75, *Conceria Daniele Bresciani c. Amministrazione Italiana delle Finanze* [1976]
- Corte di Giustizia, causa C-61/77, *Commissione c. Irlanda (pesca marittima)* [1978]
- Corte di Giustizia, causa C-88/77, *Ministero della pesca c. Schonenberg e.a.* [1978]
- Corte di Giustizia, cause riunite 91/79 e 92/79, *Commissione c. Italia* [1980]
- Corte di Giustizia, causa C-804/79, *Commissione c. Regno Unito (pesca d'alto mare)* [1981]
- Corte di Giustizia, causa C-104/81, *Hauptzollamt Mainz c. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, [1982]
- Corte di Giustizia, causa C-172/82, *Inter-Huiles* [1983]
- Corte di Giustizia, causa C-13/83, *Parlamento c. Consiglio (trasporti)* [1985]
- Corte di Giustizia, causa C-240/83, *Procurateur de la République c. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)* [1985]
- Corte di Giustizia, causa C-12/86, *Meyrem Demirel c. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987]
- Corte di Giustizia, causa C-45/86, *Commissione c. Consiglio* [1987]
- Corte di Giustizia, causa C-247/85, *Commissione c. Belgio (uccelli selvatici)* [1987]
- Corte di Giustizia, causa C-68/86, *Regno Unito c. Consiglio (Hormones)* [1988]
- Corte di Giustizia, causa C-302/86, *Commissione c. Danimarca* [1988]
- Corte di Giustizia, causa C-5/88, *Hubert Wachauf c. Repubblica federale tedesca* [1989]
- Corte di Giustizia, causa C-68/88, *Commissione c. Grecia* [1989]
- Corte di Giustizia, causa C-316/91, *Parlamento c. Consiglio (Bangladesh)* [1994]
- Corte di Giustizia, causa C-326/88, *Hansen* [1990]
- Corte di Giustizia, causa C-331/88, *Fedesa* [1990]
- Corte di Giustizia, cause riunite C-6/90 e C-9/90 *Franconich* [1991]

Corte di Giustizia, causa C-62/88, *Grecia c. Consiglio (Cernobyl I)* [1991]

Corte di Giustizia, causa C-70/88, *Parlamento c. Consiglio (Cernobyl II)* [1991]

Corte di Giustizia, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio (Diossido di titanio)* [1991]

Corte di Giustizia, causa C-2/90, *Commissione c. Belgio (Rifiuti valloni)* [1992]

Corte di Giustizia, causa C-286/90, *Anklagemyndigheden c. Peter Michael Poulsen e Diva Navigation Corp.* [1992]

Corte di Giustizia, causa C-155/91, *Commissione c. Consiglio* [1993]

Corte di Giustizia, cause riunite C-181/91 e C-248/91, *Parlamento c. Consiglio e Commissione (EDF)* [1993]

Corte di Giustizia, causa C-405/92 (*Drift-Nets*) [1993]

Corte di Giustizia, causa C-187/93, *Parlamento c. Consiglio (rifiuti)* [1994]

Corte di Giustizia, causa C-379/92, *Peralta* [1994]

Corte di Giustizia, causa C-422/92, *Commissione c. Germania (rifiuti)* [1995]

Corte di Giustizia, causa C-25/94, *Commissione c. Regno Unito (Accordo sulla pesca FAO)* [1996]

Corte di Giustizia, causa C-168/95, *Luciano Arzaro* [1996]

Corte di Giustizia, causa C-209/94, *Buralux c. Consiglio (rifiuti)* [1996]

Corte di Giustizia, causa C-268/94, *Portogallo c. Consiglio (Accordo con l'India)* [1996]

Corte di Giustizia, causa C-271/94, *Parlamento c. Consiglio* [1996]

Corte di Giustizia, causa C-84/95, *Bosphorus hava Yolari Turizm ve Ticaret AS c. Minister for Transport, Energy and Communication et al.* [1996]

Corte di Giustizia, causa C-177/95, *Ebony Maritime SA e Loten Navigation Co. Ltd c. Prefetto della Provincia di Brindisi et al.* [1997]

Corte di Giustizia, causa C-341/95, *Gianni Bettati c. Safety Hi-Tech s.r.l.* [1998]

Corte di Giustizia, causa C-53/96, *Hermès International c. FHT Marketing Choice BV* [1998]

Corte di Giustizia, causa C-157/96, *National Farmers' Union a.o. (mucca pazza)* [1998]

Corte di Giustizia, causa C-162/96, *A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz* [1998]

Corte di Giustizia, causa C-170/96, *Commissione c. Consiglio (visto di transito aeroportuale)* [1998]

Corte di Giustizia, causa C-180/96, *Gran Bretagna c. Commissione (mucca pazza)* [1998]

Corte di Giustizia, causa C-203/96, *Dusseldorf* [1998]

Corte di Giustizia, causa C-284/95, *Safety Hi-Tech* [1998]

Corte di Giustizia, cause riunite C-164/97 e C-165/97, *Parlamento c. Consiglio* [1999]

Corte di Giustizia, causa C-321/96, *Wilhelm Mecklenburg c. Kreis Pinnenberg* [1999]

Corte di Giustizia, causa C-102/97, *Commissione c. Germania* [1999]

Corte di Giustizia, causa C-293/97, *Standley* [1999]

Corte di Giustizia, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *ARCO Chemie Nederland* [2000]

Corte di Giustizia, causa C-209/98, *Kobenhavn Kommune* [2000]

Corte di Giustizia, causa C-318/98, *Fornasar et al* [2000]

Corte di Giustizia, cause riunite C-392/98 e C-300/98, *Parfums Christian Dior SA c. Tuk Consultancy BV* [2000]

Corte di Giustizia, causa C-6/99, *Associazione Greenpeace Francia c. Ministero dell'agricoltura e della pesca (OGM)* [2000]

Corte di Giustizia, causa C-27/00, *Omega Air a.o.* [2001]

Corte di Giustizia, causa C-36/98, *Spagna c. Consiglio (Risorse idriche)* [2001]

Corte di Giustizia, causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio* [2001]

Corte di Giustizia, causa C- 89/99, *Schieving-Nijstad vof et al. E Robert Groneveled* [2001]

Corte di Giustizia, causa C-9/00, *Palin Granit e Vehmassalon kankasenterveystyöm kuntayhtymän hallitus* [2002]

Corte di Giustizia, causa C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schleswag AG* [2001]

Corte di Giustizia, causa C-510/99, *Tridon* [2001]

Corte di Giustizia, causa C-189/01, *Jippes* [2001]

Corte di Giustizia, causa C-13/00, *Commissione c. Irlanda (Convenzione di Berna)* [2001]

Corte di Giustizia, cause riunite C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 e C-476/98, *Cieli aperti* [2002]

Corte di Giustizia, causa C-336/00, *Austria c. Martin Huber* [2002]

Corte di Giustizia, causa C-3/00, *Danimarca c. Commissione (additivi alimentari)* [2003]

Corte di Giustizia, causa C-233/00, *Commissione c. Francia* [2003]

Corte di Giustizia, causa C-236/01, *Monsanto* [2003]

Corte di Giustizia, causa C-245/02, *Anheuser-Busch Inc. c. Budějovický Budvar, národní podnik* [2004]

Corte di Giustizia, causa C-338/01, *Commissione c. Consiglio* [2004]

Corte di Giustizia, causa C-1/03, *Van de Walle a.o.* [2004]

Corte di Giustizia, causa C-213/03, *EDF* [2004]

Corte di Giustizia, causa C-293/03, *Commissione c. Francia (Etang de Berre)* [2004]

Corte di Giustizia, causa C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterküpfe* [2005]

Corte di Giustizia, causa C-15/03, *Commissione c. Austria* [2005]

Corte di Giustizia, causa C-92/03, *Commissione c. Portogallo* [2005]

Corte di Giustizia, causa C-105/03, *Pupino* [2005]

Corte di Giustizia, causa C-270/03, *Commissione c. Italia* [2005]

Corte di Giustizia, causa C-364/03, *Commissione c. Grecia* [2005]

Corte di Giustizia, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio (Reati ambientali)* [2005]

Corte di Giustizia, causa C-178/03, *Commissione c. Parlamento e Consiglio (Articoli 133 e 175 TCE)* [2006]

Corte di Giustizia, causa C-540/03, *Parlamento c. Consiglio* [2006]

Corte di Giustizia, causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi* [2007]

Corte di Giustizia, causa C-431/05, *Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos c. Merck & Co. Inc. e Merck Sharp & Dohme Lda.* [2007]

Corte di Giustizia, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio (Inquinamento prodotto da navi)* [2007]

Corte di Giustizia, causa C-91/05, *ECOWAS* [2008]

Corte di Giustizia, causa C-240/09, *Convenzione di Aarhus* [2011]

Corte di Giustizia, causa C-366/10, *Air Transport Association of America e al. vs. Secretary of State for Energy and Climate Change* [2011]

Corte di Giustizia, parere 1/75 [1975]

Corte di Giustizia, parere 1/76, *Accordo sulla navigazione interna* [1977]

Corte di Giustizia, parere 1/78, *Accordo sulla gomma naturale* [1979]

Corte di Giustizia, parere 1/91, *Accordo sullo Spazio economico europeo* [1991]

Corte di Giustizia, parere 2/91, *Organizzazione internazionale del lavoro (ILO)* [1993]

Corte di Giustizia, parere 2/92 *decisione OCSE* [1995]

Corte di Giustizia, parere 1/94, *WTO* [1994]

Corte di Giustizia, parere 2/94, *Adesione alla CEDU* [1996]

Corte di Giustizia, parere 2/00, *Protocollo di Cartagena* [2001]

Corte di Giustizia, parere 1/03, *Convenzione di Lugano* [2006]

Tribunale di primo grado, causa T-105/95, *WWF c. Commissione* [1997]

Tribunale di primo grado, cause riunite T-125/96, *Boehringer c. Consiglio e Commissione* [1999]

Tribunale di primo grado, causa T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Consiglio* [2002]

Tribunale di primo grado, cause riunite T-74, 76, 83, 85, 132, 137, 141/00, *Artegoda GmbH a.o. c. Commissione* [2002]

Tribunale di primo grado, causa T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA c. Commissione* [2002]

Tribunale di primo grado, causa T-211/02, *Tideland Signal Ltd c. Commissione* [2002]

Tribunale di primo grado, causa T-377/00, *Philip Morris International c. Commissione* [2003]

Tribunale di primo grado, causa T-229/04, *Svezia c. Commissione* [2007]

Corte europea dei diritti dell'uomo, causa A/22201/b, *Engel et al c. Paesi Bassi* [1976]

Corte europea dei diritti dell'uomo, causa A/73562/b, *Öztürk c. Germania* [1984]