

La “permeabilità” e l’integrazione del valore ambiente nell’ambito delle politiche di sviluppo

*Pietro Falletta**

1. Premessa sul fondamento costituzionale dell’ambiente

Una riflessione sulla peculiare declinazione che assume oggi il principio dello sviluppo sostenibile in ambito nazionale e sovranazionale impone alcune considerazioni preliminari sul riconoscimento e sulla portata giuridica dei diritti e dei doveri dei cittadini in materia ambientale e, ancor più in generale, sul tema assai dibattuto dell’ancoraggio giuridico della nozione di ambiente¹.

In tal senso, occorre, anzitutto, individuare l’ambito della materia e, al contempo, accertare quali interessi e quali esigenze di tutela siano centrali per le scelte del legislatore nella definizione della complessa normativa ambientale.

Sotto un profilo strettamente nozionistico, il concetto di ambiente risulta, nel migliore dei casi, macroscopico ed indeterminato, vista la pluralità di elementi che lo compongono e che continuamente gli vengono attribuiti.

Adottando, ad esempio, una prospettiva prettamente naturalistica ed un approccio di tipo “ecocentrico”, risulta particolarmente arduo classificare ed inquadrare i beni ambientali che rilevano come valori a sé stanti: basti pensare che, almeno per l’ordinamento comunitario, sono da considerare “fattori ambientali” l’uomo, la flora, la fauna, il suolo, l’acqua, l’aria, il clima, il paesaggio i beni materiali ed il patrimonio culturale. Allo stesso modo, è impossibile dar conto delle molteplici attività umane collegate ad interessi o valori ambientali, da quelle economiche e lavorative a quelle culturali e domestiche.

Da tale complessità nozionistica discende, evidentemente, anche il problema del difficile inquadramento dell’ambiente come oggetto autonomo di diritti e di doveri, ossia l’oggetto di una disciplina a sé stante, che non risulti ancillare o strumentale ad altri interessi e valori ma che costituisca un insieme di principi e di regole da bilanciare e, talvolta, da ritenere prioritari rispetto a quelli sottesi all’esercizio di altre libertà o all’adempimento di altri doveri.

Secondo questa logica, la complessità della nozione rende altrettanto intricata l’indagine intorno al fondamento giuridico delle situazioni giuridiche che discendono dalla tutela ambientale e che costituiscono un parametro indispensabile

* *Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso la LUISS Guido Carli di Roma.*

¹ Per un’analisi dello sviluppo sostenibile in stretta relazione al fondamento e al riconoscimento di diritti e doveri ambientali, v. G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, 581 ss..

per la definizione delle politiche pubbliche nazionali e sovranazionali, nell'ottica, sempre più preponderante, dello sviluppo sostenibile.

Occorre, in primo luogo, verificare la possibilità di configurare, in senso tecnico, un "diritto all'ambiente" come diritto proprio della persona umana, il cui contenuto consisterebbe nella pretesa alla tutela e alla fruizione dei beni ambientali, azionabile direttamente ed incondizionatamente nei confronti dei poteri pubblici e dei soggetti privati.

In altri termini, occorre accertare se l'ambiente costituisca l'oggetto di un diritto a sé stante - che possa, cioè, ottenere una tutela autonoma rispetto ad altri diritti, quali ad esempio la salute o la proprietà - oppure se esso si risolva in un "valore universalmente riconosciuto" che, in quanto tale, rimane estraneo alla struttura interna dei diritti ad esso collegati pur incidendo in maniera particolarmente pervasiva sulla disciplina degli stessi diritti oltre che di interi ambiti regolativi².

2. Critiche all'interpretazione dell'ambiente come diritto fondamentale della persona

In Italia, pur in assenza di una specifica disposizione costituzionale che preveda espressamente la tutela ambientale (eccezion fatta per l'attribuzione meramente formale della materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" alla legislazione esclusiva dello Stato, ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) dottrina e giurisprudenza hanno provato insistentemente a configurare il fondamento costituzionale di un autonomo diritto all'ambiente facendo leva ora sull'art. 9 Cost., che tutela il paesaggio, ora sull'art. 32 Cost., sulla tutela della salute, proprio nel tentativo di fornire una radice solida alle posizioni soggettive collegate all'ambiente nell'ambito delle politiche nazionali.

Spesso, però, questi sforzi si sono rilevati inadeguati rispetto al fine prefissato, non risultando idonei a rafforzare il grado di effettività dei diritti ambientali e, pertanto, la tutela, sia civile che penale, di autonome situazioni giuridiche soggettive collegate all'ambiente.

Le perplessità relative a tale impostazione sono riconducibili, sinteticamente, a tre ragioni fondamentali.

Una prima considerazione, di ordine meramente empirico, impone di tener presente che il fondamento costituzionale del diritto all'ambiente non sembra assicurare, di

² Sul punto, v. T. Martines, *Diritti e doveri ambientali*, in T. Martines, *Opere*, Tomo IV, *Libertà e altri temi*, Milano 2000, 189, il quale afferma che l'ambiente "ha, sì, una dimensione giuridica ma non entra a comporre la struttura interna dei diritti che ad esso sono collegati" e quindi esso va rappresentato "come un valore universalmente riconosciuto, dalle straordinarie capacità espansive e pervasive e, pertanto, un ben definito punto di riferimento per i legislatori, ai quali spetta il compito, alle soglie del XXI secolo, di salvaguardare, a fronte degli intensi attentati ai quali è sottoposta, la "qualità della vita", di assicurare il pieno sviluppo della persona umana e di ridurre le distanze tra il Nord ed il Sud del mondo".

per sé, un più elevato grado di tutela all'interno degli ordinamenti che lo riconoscono espressamente.

Può darsi riscontro a tale affermazione analizzando le Costituzioni che contengono una esplicita previsione costituzionale sulla tutela ambientale, ossia, tra le altre, quelle di Spagna, Portogallo, Brasile, Cile e Colombia. Non sembra, infatti, per nulla pacifico - semmai tutt'altro - che in questi Paesi la difesa e la valorizzazione dei beni ambientali sia superiore a quelle riservate in Paesi ove non esiste un'analogia copertura costituzionale, come la Germania o gli Stati Uniti³.

Una seconda constatazione fa leva proprio sulla difficoltà di tradurre il supposto diritto fondamentale avente ad oggetto la tutela dell'ambiente in diritti direttamente azionabili da parte di ciascun individuo. Con riferimento, in particolare, all'esperienza italiana, la necessità di ancorare il fondamento costituzionale del diritto all'ambiente su ambiti di tutela differenti, quali il paesaggio o la salute, risulta emblematica del fatto che, in realtà, le situazioni giuridiche collegate all'ambiente non sono "giustiziabili" autonomamente ma solo in quanto risultino strumentali alla tutela di altri interessi, primo fra tutti, quelli sottesi al diritto alla salute⁴ o al diritto di proprietà⁵.

Un ultimo rilievo in ordine alla difficoltà di considerare il diritto all'ambiente come un diritto assoluto e perfetto - costituzionalmente fondato e direttamente azionabile consiste nella necessità di evitare conflitti aspri e difficilmente eludibili tra i molteplici interessi che si aggrovigliano intorno alla materia ambientale.

In altri termini, sostenere la configurabilità dell'ambiente come un diritto fondamentale della persona significa introdurre meccanismi di valutazione e di bilanciamento degli interessi assai complessi, suscettibili di creare non pochi imbarazzi sia a chi deve assumere le decisioni, sul versante normativo ed esecutivo, sia a chi deve valutare la legittimità di queste decisioni, sul versante giurisdizionale. Si rischia, in sostanza, di irrigidire in modo significativo la trama delle relazioni tra le varie posizioni giuridiche, ponendo l'interprete di fronte all'arduo problema di

³ Per un'analisi comparata dei profili costituzionali del diritto ambientale, cfr. S. Grassi, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino 1994, 414; L. Mezzetti, *La Costituzione dell'ambiente nel diritto comparato: modelli normativi, organizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, in L. Mezzetti (a cura di), *I diritti della natura. Paradigmi di giuridificazione dell'ambiente nel diritto pubblico comparato*, Padova 1997

⁴ La Corte di Cassazione, nelle sentenze nn. 5172/79 e 1463/79, configura un diritto all'ambiente salubre quale specifica proiezione della tutela della salute.

⁵ In materia di immissioni *in alienum*, ad esempio, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 247 del 1974, precisa che l'ambito di tutela previsto dall'art. 844 c.c. "vada riferito esclusivamente al contenuto del diritto di proprietà e non possa essere utilizzato per giudicare della liceità di immissioni che rechino pregiudizio anche alla salute umana o all'integrità dell'ambiente naturale".

individuare comunque un criterio per risolvere i conflitti e per bilanciare i valori contrapposti⁶.

Per le ragioni sin qui esposte non sembra, pertanto, percorribile una ricostruzione della nozione giuridica di ambiente - e della fitta schiera di interessi ad essa collegati - che si basi sull'esistenza di posizioni giuridico-soggettive piene ed azionabili.

3. L'ambiente tra doveri e valori costituzionali

Si potrebbe, a questo punto, sostenere che la strada da seguire sia piuttosto un'altra: non fare leva sui diritti all'ambiente ma, piuttosto, sui doveri ambientali.

In questo senso, la disciplina ambientale si fonderebbe non su diritti di difficile inquadramento ed esercizio, quanto piuttosto sui doveri, sia in via di principio, come ad esempio quale espressione degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale indicati dall'art. 2 della Costituzione italiana, sia con specifico riferimento a precise disposizioni normative che impongono divieti, omissioni, obblighi e sanzioni collegati alla tutela ambientale.

Tra gli elementi a sostegno della predetta impostazione può, ad esempio, citarsi l'art. 37 della Carta di Nizza che inserisce la "Tutela dell'ambiente" nel capo IV intitolato alla "Solidarietà", anziché nel capo II sulle "Libertà".

Ed è proprio con riferimento a questo breve ma significativo articolo che si può tentare una ricostruzione aggiornata della nozione di ambiente in termini di "doverosità", tale da risultare in linea con le politiche di sviluppo nazionali e sovranazionali.

Per procedere in questa direzione occorre, anzitutto, far chiarezza sull'effettiva declinazione del concetto di doverosità applicato alla materia ambientale.

In particolare, non appare del tutto centrata una lettura di tipo strettamente "etico" e "volontaristico" che intenda fondare l'obbligatorietà della disciplina sul fatto che l'uomo, in quanto aggressore dell'ambiente, si assuma "la sua parte di responsabilità" nel proteggerlo⁷, soprattutto, dinanzi alle generazioni future.

Secondo tale impostazione, gli obblighi correlati alla tutela dell'ambiente rivestirebbero una natura eminentemente "sociale", così come in una prospettiva di giustizia sociale andrebbe collocato il principio dello sviluppo sostenibile da rileggere nel senso di "socialità dello sviluppo"⁸.

⁶ Sul punto, cfr. F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 222; M. Gola, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995.

⁷ G. Cocco, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze 1999, 154.

⁸ G. Grasso, *cit.*, 597.

In definitiva, si sostiene che solo attraverso una partecipazione consapevole ed una responsabilità condivisa di tutti gli attori delle politiche pubbliche e dei processi economici “l’ambiente può misurarsi sullo spazio e sui tempi del presente e, in prospettiva, sulle mete delle generazioni che verranno”⁹.

La tesi sin qui riassunta lascia, tuttavia, perplessi perché non sembra in grado di superare gli ostacoli di natura formale e sostanziale già evidenziati con riferimento all’opposta configurazione in termini di diritto.

Fondare, infatti, la disciplina giuridica dell’ambiente sulla sussistenza di obblighi e doveri sociali presuppone proprio l’esistenza di correlati diritti, di analoga natura “sociale”, rispetto ai quali si porrebbero le stesse riserve in termini di autonomia e di azionabilità già espresse in precedenza.

In altri termini, qualora la doverosità ambientale dovesse fondarsi su preminenti obblighi di solidarietà e di socialità dello sviluppo, essa si mostrerebbe come l’altra faccia della medaglia della configurazione dell’ambiente quale diritto sociale, secondo uno schema fondato su una correlazione stretta tra diritti ed obblighi, intesi, questi ultimi, come controprestazioni dovute dai potenziali titolari di diritti pienamente azionabili.

Si riproporrebbe, quindi, l’ardua *questio* della configurabilità della nozione di ambiente in termini di diritto pieno ed azionabile, con un ulteriore aggravante, legata alla natura già di per sé “declamatoria” dei diritti e dei doveri sociali.

Per uscire dall’*impasse*, occorre mettere da parte una ricostruzione della nozione di ambiente secondo le tradizionali categorie diritto-dovere e adottare una configurazione di tipo “valoriale”. Una configurazione che collochi, cioè, la materia ambientale, e gli interessi ad essa sottesi, in una dimensione esterna all’oggetto di specifiche situazioni giuridiche soggettive ma che sia in grado di incidere trasversalmente su intere discipline di settore

In questi termini, si può ritenere l’ambiente come un “valore costituzionalmente protetto” che, in quanto tale, non entra nella struttura interna delle posizioni giuridiche ad esso collegate, ma costituisce il *prius* di quelle posizioni proprio in quanto valore dalle straordinarie capacità espansive e pervasive.

Secondo questa ricostruzione, il valore ambientale può attraversare trasversalmente molteplici ambiti normativi ed incidere sui più svariati beni ed interessi giuridici, ispirando disposizioni dirette ad imporre divieti, obblighi e sanzioni, tutti funzionalmente rivolti alla realizzazione del valore.

Il carattere “valoriale” e la trasversalità della normativa che incide sugli interessi ambientali è stato di recente ribadito in una serie di pronunce della Corte costituzionale italiana che indica l’ambiente «come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione

⁹ G. Grasso, *cit.*, 596.

dell'ambiente, inteso come "bene della vita" e bene giuridico in senso unitario a cui, come prescrive l'ordinamento comunitario, va garantito un elevato livello di tutela, e quelli inerenti alle sue utilizzazioni, ossia interessi diversi, comunque giuridicamente tutelati, legati ad altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente» (sentt. n. 378/07 e n. 62/08).

Secondo questa impostazione, l'ambiente, in quanto valore costituzionalmente protetto e trasversale alla tutela di molteplici interessi, impone l'introduzione di tutta una serie di doveri e obblighi, provvisti di un'adequata sanzione, all'interno di molteplici discipline di settore. Tali doveri gravano su pubblici poteri e privati affinché l'azione di entrambi rispetti quel valore, ovviamente nel bilanciamento e nell'integrazione con altri valori costituzionalmente rilevanti.

4. L'ambiente quale valore costituzionale nell'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile

Un approccio "valoriale" al fondamento giuridico della disciplina ambientale appare il più plausibile in quanto risulta saldamente ancorato all'attività positiva del legislatore, piuttosto che a generici proclami di diritti o a fideistici ancoraggi a doveri di solidarietà e responsabilità.

In particolare, la tesi sin qui esposta, prendendo atto dell'estrema complessità e frammentazione del bene ambiente, individua la doverosa tutela dei molteplici interessi ad esso collegati in una dimensione "valoriale" anziché "etica".

In quest'ottica, come accennato, la "solidarietà" ambientale rimane estranea alla composizione di singole posizioni soggettive ma costituisce, alla stregua del modello europeo, uno dei pilastri dell'azione pubblica.

Secondo tale lettura, può agevolmente spiegarsi il citato inserimento dell'ambiente all'interno del capo IV della Carta di Nizza intitolato alla "solidarietà", ove è previsto che "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile".

In altri termini, la tutela ambientale risulta sempre meno collegata a sterili affermazioni di principio, in passato largamente disattese, e ricondotta ormai all'interno dei processi di integrazione delle politiche pubbliche, come uno dei capisaldi di queste politiche, di fronte, soprattutto, ad altri valori di ordine economico e sociale.

Bisogna, a tal fine, precisare che, quanto sin qui sostenuto in termini di doverosa e solidale influenza degli interessi ambientali nell'ambito di discipline diverse, non deve risolversi unicamente nell'imposizione di obblighi e sanzioni, ma investe anche il versante attivo delle politiche di sviluppo.

Si tratta, evidentemente, di estendere al massimo grado la permeabilità del valore ambientale, rimanendo in un'ottica di intrinseca giuridicità; senza, cioè, affidarsi a riflessioni etiche ed astrattamente ideologiche ma verificando e formalizzando la corretta integrazione degli interessi ambientali con gli altri interessi rilevanti nella definizione e nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Occorre, in altri termini, considerare che il valore ambiente può essere oggetto di scelte legislative non solo a carattere impositivo e punitivo - peraltro pericolose perché troppo condizionate da fattori spesso imponderabili, come la qualità della normativa, l'elusione e la violazione della norma, l'adeguatezza e la certezza della sanzione - ma anche rafforzativo dei diritti, compresi quelli di natura patrimoniale, dei cittadini.

Questa visione sembra conciliarsi con la più recente declinazione in ambito internazionale e comunitario della materia ambientale. Ivi, l'ambiente costituisce sempre meno l'oggetto di proclami e di affermazioni di principio, e non ci si affida, o non ci si affida soltanto, alla semplice responsabilità degli Stati e dei cittadini.

In realtà, le politiche ambientali dell'Unione sono sempre più tese all'individuazione e al rafforzamento di diritti e di obblighi in un'ottica integrata e di stretto collegamento con altri settori, in particolare quelli della comunicazione, della partecipazione democratica e dello sviluppo economico.

In tale prospettiva, l'ambiente non costituisce solo un limite per l'attività umana ma rappresenta una strategia di rafforzamento di ulteriori vantaggi di natura sociale, politica ed economica.

Si procede, di seguito, a riferire in merito ad alcuni ambiti significativi in cui opera questo nuovo inquadramento della tutela ambientale, a dimostrazione dell'accresciuta rilevanza e permeabilità del relativo valore che in taluni casi svolge pure un'essenziale funzione propulsiva verso migliori forme di democrazia e di tutela del cittadino.

5. La “permeabilità” dell'ambiente in materia di informazione, di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e di accesso alla giustizia

5.1. Il rafforzamento dei diritti di informazione e partecipazione dei cittadini nella Convenzione di Aarhus

Un esempio emblematico della pervasiva e trasversale incidenza del bene ambiente su discipline di assai diverso contenuto è rinvenibile in alcune importanti norme, nazionali e sovranazionali, in materia di informazione, di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e di accesso alla giustizia.

Si tratta, nello specifico, dei “tre pilastri” della Convenzione di Aarhus, promossa dalla Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE), firmata il 25 giugno 1998 all'esito della quarta conferenza ministeriale “Ambiente per

l'Europa" ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001, dopo il deposito dei primi sedici strumenti di ratifica¹⁰.

La Convenzione, allo scopo di assicurare "il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere", attribuisce ad ogni individuo il diritto di ottenere dalle autorità del paese di residenza, entro un mese dalla richiesta, informazioni sullo stato dell'ambiente, senza dover fornire la prova di alcun interesse specifico (art. 4).

Ogni individuo è legittimato, altresì, a partecipare alle fasi preparatorie degli atti legislativi ed esecutivi rilevanti in materia ambientale (art. 8), nonché a ricorrere in sede amministrativa o giurisdizionale in caso di violazione delle normative nazionali sulla tutela dell'ambiente (art. 9, par. 3).

La novità della Convenzione risiede nell'attribuzione ai cittadini della titolarità di situazioni soggettive, in linea di principio immediatamente azionabili, che si inseriscono nei delicati e complessivi rapporti "verticali" tra cittadini ed autorità pubbliche.

In questo caso, la tutela dell'ambiente si integra con i principi di efficienza, efficacia e trasparenza nell'esercizio delle funzioni esecutive e consente di migliorare - attraverso le garanzie di accesso alle informazioni e alla giustizia e l'incremento del livello di partecipazione - la qualità delle decisioni pubbliche ed il soddisfacimento delle richieste dei cittadini.

Risulta, quindi, evidente come l'inclusione della tutela ambientale nell'ambito delle politiche pubbliche contribuisca alla ridefinizione dei rapporti tra i cittadini e le autorità politico-amministrative in senso più democratico, trasparente e partecipativo.

In particolare, la conoscenza e l'adesione dei privati ai procedimenti di natura legislativa ed amministrativa legittima la decisione finale, rendendola condivisibile e più accettabile ai destinatari stessi, i quali percepiscono tale decisione non come derivante dall'esercizio arbitrario del potere pubblico, ma come soluzione di sintesi, idonea a contemperare i differenti interessi in gioco.

In definitiva, l'incidenza del valore ambientale favorisce un'ampia rappresentanza degli interessi nell'ambito dell'azione pubblica, accrescendone il grado di autorevolezza e di efficacia, anche in termini di rispondenza agli effettivi bisogni della popolazione.

La stessa Convenzione di Aarhus chiarisce come il rafforzamento dell'informazione e della partecipazione del cittadino deve contribuire in modo sostanziale al

¹⁰ L'Italia ha autorizzato la ratifica della Convenzione con legge 16 marzo 2001, n. 208. La libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente era già disciplinata all'interno del d.lgs. n. 39 del 1997, che attuava la direttiva 90/313/CEE; il decreto è stato successivamente sostituito dal d.lgs. n. 195 del 2005 che recepisce la direttiva 2003/4/CE, adottata, a sua volta, in attuazione del pilastro informativo della Convenzione (v. *infra*, nota 11)

miglioramento della qualità delle decisioni finali: *“Riconoscendo che un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni e ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne adeguatamente conto, Mirando in tal modo ad accrescere la responsabilità e la trasparenza nel processo decisionale e a rafforzare il sostegno del pubblico alle decisioni in materia ambientale”* (Preambolo, Considerando 9 e 10).

I “tre pilastri” della Convenzione individuano, quindi, tre settori di intervento normativo per la sperimentazione di nuove forme di *governance*, accrescendo il grado di consapevolezza dei cittadini sulle politiche pubbliche e mirando al potenziamento delle capacità operative degli apparati amministrativi.

Al riguardo, autorevole dottrina ha evidenziato che *“la Convention d'Aarhus ... n'est pas une nouvelle convention sur l'environnement, mais une convention qui introduit la démocratie dans le processus de décision publique. La démocratie traditionnelle qui ne connaît que le citoyen électeur et passif aurait pu tout naturellement s'ouvrir à la démocratie participative où le citoyen devient acteur et participe à la vie administrative. C'est ce qui est arrivé trop rarement”*.¹¹

In questa stretta relazione tra ambiente e democrazia assume evidentemente una posizione centrale il pilastro informativo¹² che può considerarsi il necessario presupposto per l'esercizio dei diritti di partecipazione e di accesso alla giustizia.

Si consideri, infatti, che per nessun altro bene o valore, come per l'ambiente, la previa acquisizione e la circolazione adeguata delle informazioni e delle conoscenze, anche tecniche, è indispensabile per una corretta definizione degli oggetti e delle modalità di tutela.

Secondo quest'ottica, la massima diffusione di analisi scientifiche e di informazioni costituisce uno strumento imprescindibile tanto per la tutela dei privati quanto per la correttezza delle scelte pubbliche in materie che, in qualche modo, possono entrare in connessione con l'ambiente.

Quanto, più in generale, questo processo produca effetti ulteriori rispetto alla mera soddisfazione di interessi ambientali appare evidente. L'introduzione di disposizioni che ampliano considerevolmente lo spettro conoscitivo dei cittadini rispetto all'azione dei pubblici poteri si realizza sui molteplici settori trasversalmente incisi dalla rilevanza ambientale, ripercuotendosi, quindi, sull'intero modello democratico e sul sistema delle relazioni pubblico-privato.

¹¹ M. Prieur, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1999, 9.

¹² Per un commento agli atti normativi internazionali, comunitari ed italiani in tema di informazione ambientale, cfr. C. Aliberti, N. Colacino, P. Falletta, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova 2007.

Tra queste disposizioni, risulta emblematica del rafforzamento del tasso di democraticità nella gestione dei pubblici poteri quella che riconosce la legittimazione all'accesso a chiunque, senza che occorra la dimostrazione di uno specifico e rilevante interesse; o quella che estende il diritto di accesso dei cittadini a tutti gli atti concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale; o, infine, quella che amplia considerevolmente la portata della "informazione attiva", ossia dell'attività informativa e divulgativa che le autorità pubbliche devono assicurare nel normale svolgimento della propria azione, a prescindere da un'apposita richiesta del cittadino.

Si tracciano, pertanto, modelli normativi di integrazione tra due valori centrali nello scenario internazionale e, in particolare, in quello comunitario dove tutela dell'ambiente e società dell'informazione costituiscono priorità assolute per le politiche di sviluppo e di crescita del nuovo millennio.

5.2. La disciplina comunitaria in materia di informazione e partecipazione dei cittadini

La Comunità Europea ha recepito due dei tre pilastri della Convenzione attraverso la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, che abroga la precedente direttiva 90/313/CEE; e la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE. Una proposta di direttiva, pubblicata nell'ottobre 2003, dovrebbe recepire il terzo pilastro, diretto a garantire l'accesso del pubblico alla giustizia in materia ambientale. Inoltre, è stato approvato il regolamento 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, che contiene norme atte a garantire alle istituzioni e agli organi comunitari l'applicazione delle disposizioni e dei principi della Convenzione.

Gli obiettivi principali della direttiva 2003/4/CE sono essenzialmente due esplicitati nell'art. 1 dell'atto normativo: *"a) garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse e stabilire i termini e le condizioni di base nonché modalità pratiche per il suo esercizio; b) garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, in modo da ottenere la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale. A tal fine è promosso l'uso, in particolare, delle tecnologie di telecomunicazione e/o delle tecnologie elettroniche, se disponibili"*.

Particolare rilievo assumono nel testo comunitario i concetti di “informazione sull’ambiente” e di “autorità pubblica” tenuta a fornire al privato le predette informazioni.

In entrambi i casi, si adotta una lettura assai ampia delle due nozioni, in funzione della massima tutela dei cittadini.

Si ricomprendono così tra le informazioni ambientali aspetti come la salute e la sicurezza umana, le condizioni di vita dell’uomo, i siti e gli edifici di interesse culturale e, addirittura, l’analisi costi-benefici e altre analisi e metodi economici utilizzati per l’adozione di provvedimenti ambientali¹³.

Viene ampliato, altresì, il novero delle “autorità pubbliche” ove rientrano, oltre all’amministrazione a livello centrale, regionale e locale, anche tutti i soggetti, persone fisiche e/o giuridiche che, secondo il rispettivo diritto nazionale, svolgono funzioni amministrative pubbliche ovvero hanno responsabilità o funzioni pubbliche o che forniscono pubblici servizi connessi all’ambiente sotto il controllo del governo o di chi comunque svolge funzioni amministrative pubbliche¹⁴.

Nella disciplina comunitaria sull’accesso alle informazioni, l’impostazione culturale di base, volta a favorire il più possibile la conoscenza ed il coinvolgimento dei cittadini, emerge con grande evidenza da quanto previsto all’art. 7 della direttiva 4/2003/CE.

Si consideri, al riguardo, che la precedente direttiva era orientata soprattutto sul profilo passivo dell’informazione, ossia quello del rilascio delle informazioni su apposita richiesta del cittadino.

Assai diversa è la filosofia del nuovo testo normativo che insiste molto sulla diffusione attiva delle informazioni, stabilendo che *“Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le autorità pubbliche strutturino l’informazione ambientale rilevante per le loro funzioni e in loro possesso o detenuta per loro conto ai fini di un’attiva e sistematica diffusione al pubblico, in particolare mediante le tecnologie di telecomunicazione informatica e/o le tecnologie elettroniche, se disponibile”*.

Viene tracciata, quindi, una robusta rete di comunicazione tra autorità pubbliche e cittadini che, grazie alla rilevanza ambientale delle informazioni diffuse, può accrescere enormemente la democraticità delle primi e la consapevolezza dei secondi, in una prospettiva di rafforzamento complessivo delle forme di tutela dei singoli, ben al di là della mera dimensione ambientale.

In questo senso, la disposizione aggiunge che l’informazione ambientale sia resa progressivamente disponibile in banche dati elettroniche cui il pubblico possa avere facilmente accesso tramite reti di telecomunicazione pubbliche, e che, inoltre, essa

¹³ Art. 2, comma 1, direttiva 2003/4/CE.

¹⁴ Art. 2, comma 2, direttiva 2003/4/CE.

sia costantemente aggiornata, attraverso rapporti periodici¹⁵, nonché resa “immediatamente e senza indugio” in caso di “minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente”.

Com'è evidente, la tutela dell'ambiente diventa quasi il pretesto per il rafforzamento democratico delle istituzioni degli Stati membri attraverso il potenziamento delle tecniche di informazione e comunicazione e la crescita del livello di consapevolezza dei cittadini comunitari.

In questa prospettiva, l'ambiente si interseca, quindi, con lo sviluppo delle nuove tecnologie della comunicazione, con le forme di esercizio e di tutela di alcuni diritti fondamentali e, finanche, con i processi di trasformazione dei modelli di Stato.

Questa combinazione può essere virtuosa solo se gli interessi ambientali non siano considerati meramente antitetici o costrittivi rispetto alla tutela e all'esercizio di altri diritti, ma, viceversa, laddove si afferma una logica di integrazione tra i diversi interessi in cui l'affermazione di un valore non esclude, ma anzi sostiene e rafforza gli altri valori riconosciuti dall'ordinamento.

6. Il rafforzamento dei diritti patrimoniali per imprese e cittadini attraverso la tutela dell'ambiente

Il livello che con più evidenza attesta il grado di permeabilità del valore ambiente e la capacità di integrazione delle politiche ambientali in una logica di sviluppo sostenibile, è probabilmente quello connesso al potenziamento dei diritti patrimoniali.

All'interno di una strategia del tipo “to meet the needs of the present without compromising the ability of future generations” può avere, infatti, un carattere estremamente persuasivo per operatori pubblici e privati l'elaborazione di politiche volte alla protezione o al miglioramento dello stato dell'ambiente che impattano sul sistema economico e finanziario assicurando sostanziosi vantaggi patrimoniali.

Si può ritenere che la più recente azione comunitaria - ma anche quella mondiale, a più livelli¹⁶ - si ponga decisamente su questa linea, sia all'interno di singole misure

¹⁵ L'art. 7, comma 3, attribuisce agli Stati membri il compito di adottare “*le misure necessarie affinché si provveda alla pubblicazione a intervalli regolari, non superiori a quattro anni, di rapporti nazionali e, a seconda dei casi, regionali o locali sullo stato dell'ambiente. Detti rapporti contengono informazioni sulla qualità dell'ambiente e sulle pressioni cui è sottoposto*”.

¹⁶ Si pensi al programma di governo del nuovo Presidente degli Stati Uniti Barack Obama che fa del “business verde” un tassello fondamentale della rinascita americana e di un riscoperto multilateralismo, ove il collegamento stretto di ambiti diversi quali energia, ambiente, economia ed occupazione impongono un programma energetico e ambientale assolutamente innovativo. Secondo la prospettiva sin qui tracciata da Obama, il rispetto dell'ambiente non impone anche di puntare su nuove tecnologie capaci di evolversi in prodotti ad altissimo contenuto scientifico e grazie ad essi competere nelle sfide del mercato globale ed assolvere ai doveri di efficienza energetica. In questo senso, vanno i programmi di efficienza energetica che dovrebbero creare almeno 5 milioni di “green collar”, ossia di nuovi posti di lavoro nell'industria “verde”; questo anche grazie alla stima di miglioramento dell'efficienza energetica degli Stati Uniti del 50% e una contrazione del consumo di

che combinano sostegno all'economia e tutela dell'ambiente, sia con interventi di portata più generale rivolti ai principali attori del mondo economico.

6.1. La rilevanza della tutela ambientale nelle misure a sostegno dell'economia

Tra le numerose iniziative assunte dagli organi comunitari nell'ultimo anno allo scopo di fronteggiare la crisi economica, se ne segnalano diverse che attestano un approccio integrato tra misure a tutela dell'ambiente e misure a sostegno delle attività produttive.

Tra queste è possibile segnalare, ad esempio, la relazione approvata nell'aprile del 2008 dal Parlamento europeo in cui sollecita la Commissione a mettere a punto una "chiara strategia" sull'uso degli strumenti di mercato "per determinare il prezzo dei danni ambientali e correggere le carenze di mercato riscontrate", includendo la fiscalità, la revisione del sistema comunitario di scambio delle emissioni e la politica in materia di scambi commerciali e tecnologica. Gli strumenti di mercato, rammenta il Parlamento, comprendono ad esempio, i permessi negoziabili ideati per ridurre l'inquinamento, le imposte ambientali che incidono sui prezzi influenzando il comportamento di produttori e consumatori, le tasse destinate a coprire i costi dei servizi ambientali e le sovvenzioni intese a sostenere lo sviluppo di tecnologie più pulite. Il Parlamento, tuttavia, ritiene che le conseguenze sociali dell'attuazione degli MBI "devono essere compensate da specifiche misure", quali prezzi soglia, riduzione dei tassi e sovvenzioni per le famiglie a basso reddito.

Le specifiche misure proposte in relazione alla fiscalità sono considerate come "uno strumento per prevenire l'inquinamento pregiudizievole e il degrado ambientale" e, così, accrescere il benessere della società a "costi ragionevoli". A tal fine, si indirizzano, ad esempio, gli Stati membri a ridurre le aliquote IVA o ad offrire crediti fiscali per prodotti ad efficienza energetica e materiali a risparmio energetico.

Secondo queste direttrici, la Commissione ha presentato, nel novembre 2008, il piano contro la crisi economica che prevede, tra l'altro: la concessione di fondi UE più veloce e risorse ridirezionate su investimenti in tecnologie più pulite; l'aumento di 5-10 miliardi l'anno da parte della Banca europea per gli investimenti dei finanziamenti alle industrie che scommetteranno su riduzione del CO₂, sicurezza energetica ed infrastrutture; incentivi per le auto 'pulite', per le case ecologiche e per le ristrutturazioni edilizie tese a rendere gli edifici meno inquinanti e con consumi più limitati; la riduzione dell'Iva per alimentare i consumi e per promuovere i prodotti a basso consumo energetico.

petrolio del 35%. Nella stessa direzione, va la decisione di riportare il livello di emissioni a quello del 1990 entro il 2020 e la riduzione dell'80% entro il 2050, soprattutto perseguendo la politica dei permessi di inquinamento venduti all'asta (cap and trade).

Nel dicembre 2008, Parlamento e Consiglio hanno, infine, approvato, con la procedura di codecisione, il pacchetto clima-energia che contiene importanti misure di integrazione tra l'ambiente e i diversi settori della produzione. Tra i vari interventi, si segnala: una direttiva volta a perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra, che consente, in particolare, agli Stati membri di "compensare" le loro emissioni, ossia acquistare dei crediti ottenuti da progetti realizzati in paesi terzi in base al meccanismo di sviluppo pulito (CDM) delle Nazioni Unite allo scopo di rispettare i loro limiti alle emissioni di gas a effetto serra; una direttiva che istituisce un quadro giuridico per lo stoccaggio geologico ecosostenibile di biossido di carbonio (CO₂) con la finalità di contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico anche attraverso il finanziamento di impianti industriali e centrali nucleari che ricorrono a nuove tecnologie per catturare e immagazzinare in modo permanente il CO₂ in formazioni geologiche sotterranee al fine di "prevenire e, qualora ciò non sia possibile, eliminare il più possibile gli effetti negativi e qualsiasi rischio per l'ambiente e la salute umana"; un regolamento che fissa il livello medio di emissioni di CO₂ delle auto nuove a 130 g CO₂/km a partire dal 2012, da ottenere con miglioramenti tecnologici dei motori attraverso multe progressive per ogni grammo di CO₂ in eccesso, ma anche agevolazioni per i costruttori che sfruttano tecnologie innovative e per i piccoli produttori.

6.2. Le politiche di integrazione e sviluppo in alcuni recenti piani e programmi comunitari

Passando all'analisi dei piani e dei programmi che realizzano in una prospettiva sistemica politiche di integrazione tra esigenze ambientali ed interessi economici, un'attenzione particolare meritano "la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale", il "programma inteso ad aiutare le piccole e medie imprese a conformarsi alla normativa ambientale" e il piano su "Appalti pubblici per un ambiente migliore".

La disciplina sugli aiuti di Stato¹⁷ è particolarmente significativa in quanto evidenzia una strategia dell'Unione nei rapporti con il mondo imprenditoriale sempre meno improntata all'imposizione di obblighi e sanzioni e sempre più rivolta verso forme di incentivazione e promozione di comportamenti ecosostenibili.

In particolare, si assiste ad un ridimensionamento del principio "chi inquina paga", la cui osservanza può risultare non soddisfacente per lo sviluppo di politiche europee sostenibili, sia sul versante ambientale che su quello produttivo.

In particolare, la Commissione rileva che l'applicazione del principio "chi inquina paga" non consente, in primo luogo, di determinare il costo esatto

¹⁷ La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale è contenuta nelle "Informazioni provenienti dalle Istituzioni e dagli organi dell'Unione Europea", 2008/C 82/01.

dell'inquinamento. Calcolare, infatti, i sovraccosti di ogni tipo di produzione per la collettività è tecnicamente complicato e, in alcuni casi, tenere conto del fatto che produttori diversi inquinano in modo diverso può talvolta risultare inefficiente ove ciò comporti costi amministrativi molto elevati. Inoltre, la valutazione del costo dell'inquinamento può essere diversa da un individuo all'altro o da un'impresa all'altra, per esempio in funzione delle scelte sociali relative agli effetti delle strategie sulle generazioni future. Infine, è difficile tradurre precisamente in termini monetari alcuni costi, per esempio nei casi della speranza di vita o dei danni all'ambiente, per cui il calcolo del costo dell'inquinamento rimane sempre caratterizzato da un margine di incertezza.

In secondo luogo, aumentare troppo bruscamente il prezzo di una serie di prodotti (industriali) per internalizzare i costi dell'inquinamento potrebbe rappresentare uno shock esterno e perturbare l'economia. I governi potrebbero pertanto considerare più opportuno progredire con moderazione verso l'integrazione dell'intero costo dell'inquinamento all'interno di determinati processi produttivi.

L'inadeguatezza di strumenti prevalentemente sanzionatori per la valorizzazione degli interessi ambientali nell'ambito dei processi produttivi, impone, pertanto, l'introduzione di principi e strumenti diversi che producano un livello di tutela dell'ambiente più elevato a fronte di incentivi positivi per le imprese.

Al riguardo, nel "Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato - Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009"¹⁸, la Commissione osserva che gli aiuti di Stato possono a volte essere strumenti efficaci per realizzare l'obiettivo di interesse comune consistente nella promozione della tutela ambientale. A determinate condizioni, infatti, essi consentono di correggere i fallimenti del mercato, migliorandone il funzionamento e rafforzando la competitività in un'ottica di promozione dello sviluppo sostenibile.

Il piano d'azione sugli aiuti di Stato sottolinea inoltre che la tutela ambientale può offrire occasioni di innovazione, dar vita a nuovi mercati e stimolare la concorrenza attraverso il miglioramento dell'uso efficiente delle risorse e la creazione di nuove opportunità di investimento. Se sono soddisfatte alcune condizioni, gli aiuti di Stato possono, quindi, favorire il conseguimento di tali obiettivi e quindi la realizzazione dell'obiettivo fondamentale della strategia di Lisbona, ovvero una maggiore sostenibilità della crescita e dell'occupazione.

L'Unione promuove così gli aiuti economici degli Stati membri a sostegno delle imprese in quanto diretti ad "innalzare il livello di tutela ambientale". In questo senso, essi possono utilizzare gli aiuti di Stato come incentivi individuali (a livello delle imprese) in modo da raggiungere livelli di tutela superiori a quelli previsti da

¹⁸ COM(2005) 107.

norme comunitarie, ovvero per aumentare il livello di protezione ambientale in assenza di un'apposita disciplina europea.

Gli incentivi alle imprese possono essere di due tipi:

- incentivi individuali positivi per ridurre l'inquinamento e altri effetti negativi sull'ambiente: in primo luogo, per superare le norme comunitarie, gli Stati membri possono introdurre incentivi positivi per livello individuale (a livello di singola impresa). In tal caso, il beneficiario dell'aiuto riduce il livello di inquinamento perché beneficia di aiuti per cambiare comportamento e non perché deve pagare i costi di tale inquinamento. In questo caso, gli aiuti di Stato servono ad affrontare direttamente il fallimento del mercato legato agli effetti negativi dell'inquinamento;
- incentivi positivi per adottare normative ambientali nazionali che vanno oltre gli standard imposti da norme comunitarie: in secondo luogo, gli Stati membri possono adottare normative nazionali che vanno oltre quanto richiesto a livello comunitario. Per alcune imprese, però, ciò può comportare l'insorgere di sovraccosti e quindi incidere sulle condizioni di concorrenza. Inoltre, tali costi possono non rappresentare lo stesso onere per tutte le imprese, considerate le differenze in termini di dimensioni, posizione di mercato, livello tecnologico e altre specificità. In tal caso, gli aiuti di Stato possono rivelarsi necessari per alleggerire l'onere che grava sulle imprese maggiormente toccate dal provvedimento e permettere così agli Stati membri di adottare normative ambientali nazionali più rigorose delle norme comunitarie.

In definitiva, in una situazione caratterizzata da una tutela ambientale insufficiente, gli aiuti di Stato possono fornire alle imprese incentivi positivi per realizzare attività o investimenti che non sono obbligatori e che non sarebbero altrimenti realizzati da soggetti che perseguono finalità di lucro; investimenti intesi ad accrescere il livello di tutela ambientale che possono generare al tempo stesso maggior reddito o ridurre i costi, rivelandosi pertanto di per sé economicamente interessanti.

Un secondo intervento particolarmente significativo nella direzione di una stretta sinergia tra politiche ambientali e politiche di sviluppo è il "programma inteso ad aiutare le piccole e medie imprese a conformarsi alla normativa ambientale"¹⁹.

Il programma prende le mosse dagli ambiziosi obiettivi che il Consiglio europeo ha stabilito di raggiungere entro il 2020 in materia di riduzione delle emissioni di gas effetto serra, di energie rinnovabili e di efficienza energetica²⁰, rilevando la necessità di sviluppare un nuovo modello economico che permetta di integrare gli aspetti ambientali nei processi produttivi e nei prodotti.

¹⁹ Il programma è contenuto nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "Piccole, ecologiche e competitive. Un programma inteso ad aiutare le piccole e medie imprese a conformarsi alla normativa ambientale" (COM(2007) 379).

²⁰ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles dell'8 e 9 marzo 2007.

Tra i soggetti da coinvolgere prioritariamente nella realizzazione della nuova strategia, la Commissione individua le piccole e medie imprese che costituiscono una parte significativa dell'economia europea, giacché rappresentano il 99% di tutte le imprese e il 57% del valore aggiunto dell'economia²¹.

In quanto tali, esse devono anche svolgere un ruolo fondamentale nell'adozione di nuovi modelli di produzione e di consumo più sostenibili nell'economia europea; ruolo sin qui ostacolato dal fatto che le PMI non dispongono spesso delle competenze giuridiche e tecniche che permettono loro di adattarsi alla legislazione nel settore dell'ambiente.

Per la Commissione, tale prospettiva non è auspicabile per tre motivi principali:

- tenuto conto delle recenti evoluzioni in materia di politica ambientale e energetica, le PMI rischiano di perdere l'opportunità di trarre i benefici economici derivanti da una gestione più rispettosa dell'ambiente (efficienza energetica e uso razionale delle risorse, miglioramento della gestione dei processi e dei prodotti) e dall'eco-innovazione.

- se le PMI non sono consapevoli dell'incidenza delle loro attività sull'ambiente e non conoscono le disposizioni della normativa ambientale loro applicabili, le loro attività potrebbero costituire una significativa minaccia per l'ambiente e ridurre l'efficacia delle misure comunitarie di protezione dell'ambiente.

- l'effetto sull'ambiente delle PMI, combinato con una bassa consapevolezza e uno scarso rispetto della legge, potrebbe avere come conseguenza un aumento dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori (esposizione a prodotti chimici, all'inquinamento atmosferico, ecc.).

La Commissione europea mira, pertanto, ad aiutare queste imprese nell'adozione di modi di produzione e pratiche commerciali sostenibili, facendo in modo, prima di tutto, che gli obiettivi della normativa comunitaria nel settore ambientale non siano compromessi da insufficienti livelli di osservanza della legislazione.

Più nello specifico, con il programma contenuto nella comunicazione, la Commissione intende perseguire gli obiettivi seguenti:

- aumentare il rispetto della legislazione ambientale da parte delle PMI, e in tal modo ridurre l'incidenza delle PMI sull'ambiente, migliorare le loro prestazioni ecologiche e garantire un'attuazione armonizzata della legislazione ambientale e condizioni eque di concorrenza nel mercato interno.

- aumentare l'eco-efficienza (energia, risorse) delle PMI tramite sistemi di gestione ambientale e altri strumenti adeguati;

²¹ Vedi la Comunicazione della Commissione "Una politica moderna a favore delle PMI per la crescita e l'occupazione" (COM(2005) 551)

- aumentare il rapporto costo/efficacia della politica ambientale, riducendone i costi per le PMI e, in tal modo, liberando risorse utilizzabili ai fini della conformità alle norme;
- rafforzare l'eco-innovazione e la competitività delle PMI.

Per il raggiungimento dei predetti obiettivi risultano necessarie le seguenti azioni: "Legiferare meglio sotto l'aspetto dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche", al fine di facilitare e ridurre al minimo gli oneri amministrativi della regolarizzazione delle PMI, che possono così liberare risorse utilizzabili per migliorare la propria osservanza delle norme ambientali; "Prevedere sistemi di gestione ambientale «su misura» e più accessibili", al fine di integrare in modo coerente ed economicamente efficiente le preoccupazioni ecologiche nelle attività principali delle PMI; "Offrire un sostegno finanziario mirato e stabilire un programma finanziario pluriennale", per incoraggiare le autorità o le reti di sostegno delle imprese ad attuare iniziative a favore della produzione sostenibile nelle PMI; "Sviluppare le competenze locali in materia di ambiente per le PMI", al fine di sopperire alla carenza di conoscenze tecniche a livello delle imprese; "Migliorare la comunicazione e rendere più mirata l'informazione", per rimediare a talune lacune specifiche in materia di informazione.

Un ultimo esempio di approccio sistematico mercato-ambiente è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione su "Appalti pubblici per un ambiente migliore", che fa parte del piano d'azione sul consumo e sulla produzione sostenibili nonché sulla politica industriale sostenibile (SCP/SIP), contenente un quadro per l'attuazione integrata di vari strumenti volti a migliorare l'efficienza energetica e ambientale dei prodotti.

La Commissione rileva, in particolare, che gli appalti pubblici possono determinare le tendenze della produzione e del consumo in quanto, grazie a una domanda sostenuta di beni "più ecologici" da parte delle pubbliche amministrazioni, si possono creare o ampliare i mercati di prodotti e servizi meno nocivi per l'ambiente, oltre ad incentivare le imprese a sviluppare tecnologie ambientali.

Un utilizzo più sostenibile delle risorse naturali e delle materie prime andrebbe a vantaggio tanto dell'ambiente quanto dell'economia in generale, fornendo occasioni vantaggiose alle economie "verdi" emergenti. Esso potrebbe anche incentivare la competitività dell'industria europea stimolando l'innovazione nelle ecotecnologie, un settore a crescita elevata in cui l'Europa gode già di una posizione di leader mondiale. Lo scopo della Commissione è quello di potenziare gli acquisti verdi della pubblica amministrazione (*Green Public Procurement* o GPP) economicamente efficienti, soprattutto in settori in cui i prodotti ecologici non sono più costosi rispetto agli equivalenti non ecologici.

Tale obiettivo passa per la determinazione di criteri ambientali chiari e ambiziosi per prodotti e servizi che si aggiungano a quelli già esistenti, come il marchio di qualità ecologica UE²², il regolamento "Energy Star"²³ e la direttiva sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia²⁴.

Per la Commissione, l'elaborazione e la definizione di criteri ambientali (e delle relazioni fra di essi) più approfonditi e il loro potenziale utilizzo per il GPP sono elementi centrali del piano d'azione sul consumo e sulla produzione sostenibili nonché sulla politica industriale sostenibile.

Obiettivo del piano d'azione è, in particolare, l'introduzione di un quadro dinamico per migliorare l'efficienza energetica e ambientale dei prodotti e stimolarne l'utilizzo da parte dei consumatori. A tale scopo sarà necessario fissare norme ambiziose per tutto il mercato al fine di garantire che i prodotti vengano aggiornati nel quadro di un approccio sistematico a incentivi e innovazione e che tale politica sia sostenuta dalla domanda.

Si tratta, anche in quest'ultimo caso, di una prospettiva che coniuga in maniera unitaria convenienza ambientale e sviluppo produttivo, tracciando una direzione particolarmente ferma e mirata della crescita economica.

L'ambiente non è affatto il freno della crescita ma piuttosto il centro propulsore, il valore che consente di assorbire buona parte delle storture capitalistiche e di orientare, anziché ostacolare, le scelte di mercato.

In questo contesto, la sanzione per chi elude i principi di sviluppo sostenibile così declinati non è più soltanto giuridica, ma principalmente economica; il che sembra liberare l'ambiente da visioni di tipo etico-volontaristico, per approdare a configurazioni ben più realistiche e, soprattutto, efficaci.

7. Considerazioni conclusive

Cercando di tirare le fila delle considerazioni sin qui svolte, appare inevitabile ribadire, come punto di partenza, la natura estremamente problematica della nozione di ambiente e, da qui, della qualificazione giuridica delle posizioni soggettive ad esso collegate.

Va detto, in proposito, che attorno al concetto di ambiente ruotano innumerevoli valutazioni extragiuridiche che conferiscono al tema una forte emotività,

²² 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, attualmente in fase di revisione.

²³ Regolamento (CE) n. 106/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio.

²⁴ 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.

determinando letture - spesso diametralmente opposte e contrapposte - ispirate da surrettizie o ideologiche affermazioni di principio.

Oggettivamente, questa logica deriva anche da potenziali conflittualità tra interessi ambientali e sviluppo dell'economia capitalista, o, in altri termini, dalla difficile congiunzione tra tutela e sfruttamento delle risorse naturali.

Al riguardo, è innegabile che di per sé il diritto ambientale guarda alla zona oscura del mondo industriale, con l'intento di far luce e di porre rimedio alle storture del sistema produttivo.

Per tali ragioni, i temi dell'ambiente risultano inscindibilmente intrecciati a quelli delle diseguaglianze e delle dinamiche del sistema economico e finanziario, che possono degenerare in veri e propri scontri di classe soprattutto in periodi di congiuntura economica sfavorevole.

Il compito del diritto, in questo contesto, deve essere quello di individuare con chiarezza i valori fondanti l'ordinamento costituzionale e di integrarli tra loro in modo da indirizzare e caratterizzare efficaci politiche di sviluppo.

In combinazione con altri valori e interessi, il valore "ambiente" deve essere in grado di permeare molteplici settori disciplinati dall'ordinamento giuridico, dalle attività produttive all'occupazione, dalla trasparenza alla partecipazione ai processi decisionali, in modo da costituire una risorsa strategica per il rafforzamento delle posizioni soggettive che caratterizzano quelle discipline.

In questa direzione, va citata, ad esempio, la Comunicazione del 21 dicembre 2005 della Commissione europea²⁵ che prende le mosse dal dato secondo cui l'utilizzo delle risorse, sia rinnovabili che non rinnovabili, e la velocità con cui le risorse rinnovabili sono sfruttate "stanno rapidamente erodendo la capacità del nostro pianeta di rigenerare le risorse e di preservare i servizi dispensati dalla natura, che costituiscono il fondamento della nostra prosperità e della nostra crescita economica".

Considerato che, "se le tendenze attuali dell'utilizzazione delle risorse in Europa dovessero proseguire, si assisterebbe al continuo degrado dell'ambiente e all'esaurimento delle risorse naturali", è imprescindibile adottare una strategia tale da favorire e stimolare la crescita economica, evitando, però, al tempo stesso il degrado dell'ambiente.

Occorre, in altri termini, una strategia ove risulta "importante integrare profili di tutela ambientale nelle altre politiche che influiscono sull'impatto ambientale dell'uso delle risorse naturali" e che "propone un quadro di analisi mirante a consentire che l'impatto ambientale dell'uso delle risorse venga preso in considerazione in via permanente nella definizione delle politiche pubbliche. Se adottato, questo approccio servirà a orientare le economie europee verso una

²⁵ COM(2005) 670, intitolata "Strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali".

situazione in cui gli obiettivi della crescita vengono conseguiti attraverso un uso più efficiente delle risorse naturali, senza ulteriormente erodere la loro base naturale”.

La concreta attuazione di questa strategia potrà creare le condizioni per un migliore e più efficiente uso delle risorse, nonché gli incentivi necessari per passare a modi di produzione e di consumo più sostenibili.

Ciò potrà avere un impatto positivo sull'economia, soprattutto perché questi incentivi incoraggeranno le imprese ad innovare e a diventare più competitive. Consentirà inoltre ai responsabili politici di operare scelte strategiche sulla base di una migliore informazione e fornirà gli strumenti (indicatori, statistiche) necessari per misurare l'avanzamento della strategia.

Si tratta ovviamente di un processo a lungo termine²⁶ e che richiede l'intervento combinato dei diversi livelli dell'amministrazione e di tutti gli altri attori qualificati, che operano nel sistema produttivo ma anche in quello della comunicazione e dell'informazione.

Non va trascurato, infine, l'apporto di una società civile più matura e consapevole, che sappia valutare e verificare le scelte della politica, nonché occupare in modo responsabile gli spazi sottratti a quest'ultima e rimessi alla volontà dei singoli di contribuire al progresso sostenibile e solidale della comunità.

²⁶ La Commissione si propone un orizzonte di 25 anni.