



## **POLITICA AMBIENTALE: PRINCIPI GENERALI E QUADRO DI RIFERIMENTO**

La politica dell'Unione in materia di ambiente si fonda sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione alla fonte dei danni causati dall'inquinamento, nonché sul principio «chi inquina paga». I programmi pluriennali di azione per l'ambiente definiscono il quadro per l'azione futura in tutti gli ambiti della politica ambientale. Essi sono integrati in strategie orizzontali e sono presi in considerazione nell'ambito dei negoziati internazionali in materia di ambiente. Infine, ma non da ultimo, la loro attuazione è di importanza fondamentale.

### **BASE GIURIDICA**

Articoli 11 e da 191 a 193 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'Unione europea dispone delle competenze per intervenire in tutti gli ambiti della politica ambientale, come ad esempio l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, la gestione dei rifiuti e i cambiamenti climatici. Il suo campo d'azione è limitato dal principio di sussidiarietà e dal requisito dell'unanimità in seno al Consiglio per quanto riguarda le questioni di natura fiscale, la pianificazione del territorio, la destinazione dei suoli, la gestione quantitativa delle risorse idriche, la scelta delle fonti di energia e la struttura dell'approvvigionamento energetico.

### **ORIGINI E SVILUPPO**

La politica dell'Unione in materia di ambiente risale al Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972, in occasione del quale i capi di Stato o di governo (sulla scia della prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente) hanno dichiarato la necessità di una politica comunitaria in materia di ambiente che accompagni l'espansione economica e hanno chiesto un programma d'azione. L'Atto unico europeo del 1987 ha introdotto un nuovo titolo «Ambiente», che ha costituito la prima base giuridica per una politica ambientale comune finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali. Le successive revisioni dei trattati hanno rafforzato l'impegno della Comunità a favore della tutela ambientale e il ruolo del Parlamento europeo nello sviluppo di una politica in materia. Il trattato di Maastricht (1993) ha fatto dell'ambiente un settore ufficiale della politica dell'UE, introducendo la procedura di codecisione e stabilendo come regola generale il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Il trattato di Amsterdam (1999) ha stabilito l'obbligo di integrare la tutela ambientale in tutte le politiche settoriali dell'Unione al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Quello di «combattere i cambiamenti



climatici» è divenuto un obiettivo specifico con il trattato di Lisbona (2009), così come il perseguimento dello sviluppo sostenibile nelle relazioni con i paesi terzi. La personalità giuridica consentiva ora all'UE di concludere accordi internazionali.

## PRINCIPI GENERALI

La politica dell'Unione in materia di ambiente si fonda sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione dell'inquinamento alla fonte, nonché sul principio «chi inquina paga». Il principio di precauzione è uno strumento di gestione dei rischi cui è possibile ricorrere in caso d'incertezza scientifica in merito a un rischio presunto per la salute umana o per l'ambiente derivante da una determinata azione o politica. Per esempio, qualora sussistano dubbi in merito all'effetto potenzialmente pericoloso di un prodotto e qualora, in seguito a una valutazione scientifica obiettiva, permanga l'incertezza, può essere impartita l'istruzione di bloccare la distribuzione di tale prodotto o di ritirarlo dal mercato. Tali misure devono essere non discriminatorie e proporzionate e vanno riviste non appena si rendano disponibili maggiori informazioni scientifiche.

Il principio «chi inquina paga» è attuato dalla [direttiva sulla responsabilità ambientale](#), che è finalizzata a prevenire o altrimenti riparare il danno ambientale alle specie e agli habitat naturali protetti, all'acqua e al suolo. Gli operatori che esercitano talune attività professionali quali il trasporto di sostanze pericolose, o attività che comportano lo scarico in acqua, sono tenuti ad adottare misure preventive in caso di minaccia imminente per l'ambiente. Qualora il danno si sia già verificato, essi sono obbligati ad adottare le misure del caso per porvi rimedio e a sostenerne i costi. Il campo di applicazione della direttiva è stato ampliato tre volte per includere rispettivamente la gestione dei rifiuti di estrazione, l'esercizio dei siti di stoccaggio geologico e la sicurezza delle operazioni offshore nel settore degli idrocarburi.

Inoltre, l'integrazione delle istanze ambientali in altri settori della politica dell'UE rappresenta oggi un concetto importante nell'ambito delle politiche europee, sin da quando è emerso per la prima volta da un'iniziativa del Consiglio europeo di Cardiff del 1998. Negli ultimi anni, l'integrazione delle politiche ambientali ha compiuto progressi significativi, ad esempio, nel campo della politica energetica, come evidenziano lo sviluppo parallelo del pacchetto UE in materia di clima ed energia o la tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio entro il 2050.

## QUADRO DI RIFERIMENTO

### A. I programmi di azione per l'ambiente

Dal 1973, la Commissione emana programmi di azione per l'ambiente (PAA) pluriennali che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione; Nel 2013 il Consiglio e il Parlamento hanno adottato il 7° PAA per il periodo fino al 2020, dal titolo «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta». Esso è basato su varie recenti iniziative strategiche e fissa nove obiettivi prioritari, tra cui: la protezione della natura; una maggiore resilienza ecologica; una crescita sostenibile, efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio; nonché la lotta contro le minacce alla salute legate all'ambiente. Il programma sottolinea altresì la necessità



di una migliore attuazione del diritto ambientale dell'Unione, di un settore scientifico all'avanguardia, di investimenti e dell'integrazione degli aspetti ambientali nelle altre politiche.

#### **B. Strategie orizzontali**

Nel 2001, l'UE ha introdotto la sua strategia per lo sviluppo sostenibile (SSS), integrando in tal modo la precedente strategia di Lisbona per la promozione della crescita e dell'occupazione con una dimensione ambientale. Rinnovata nel 2006 per combinare la dimensione interna e quella internazionale dello sviluppo sostenibile, l'[SSS dell'UE riveduta](#) è tesa al costante miglioramento della qualità della vita tramite la promozione della prosperità, la tutela dell'ambiente e la coesione sociale. In linea con questi obiettivi, la [strategia Europa 2020](#) per la crescita è volta a dar vita a una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva». Nell'ambito di tale strategia, «[l'iniziativa faro per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse](#)» indica la via da seguire per garantire una crescita sostenibile e sostiene il passaggio a un'economia efficiente nell'utilizzo delle risorse e a basse emissioni di carbonio. Inoltre, nel 2011, l'UE si è impegnata ad arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici entro il 2020 ([strategia UE per la biodiversità](#)).

#### **C. Cooperazione internazionale in materia ambientale**

L'UE svolge un ruolo essenziale nei negoziati internazionali in materia di ambiente. Essa è parte di numerosi accordi ambientali a livello mondiale, regionale o subregionale che coprono un'ampia gamma di questioni, quali la protezione della natura e la biodiversità, i cambiamenti climatici e l'inquinamento transfrontaliero dell'aria e dell'acqua. In occasione della 10a conferenza delle parti della convenzione sulla diversità biologica, che si è svolta a Nagoya (Giappone) nel 2010, l'UE ha fornito un contributo significativo alla conclusione di un accordo su una strategia globale per arrestare la perdita di biodiversità entro il 2020. L'Unione ha altresì contribuito a definire diversi importanti accordi internazionali adottati nel 2015 a livello di Nazioni Unite, quali l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (che comprende i 17 obiettivi globali di sviluppo sostenibile (OSS) e i relativi 169 obiettivi associati), l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e il Quadro di riferimento di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi. Nello stesso anno l'UE ha aderito inoltre alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES)

#### **D. Valutazione dell'impatto ambientale e partecipazione del pubblico**

Alcuni progetti (privati o pubblici) che si presume avranno effetti significativi sull'ambiente, ad esempio la costruzione di un'autostrada o di un aeroporto, sono sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale ([VIA](#)). Analogamente, una serie di piani e programmi pubblici (riguardanti, ad esempio, la destinazione dei suoli, i trasporti, l'energia, i rifiuti o l'agricoltura) sono sottoposti a un processo simile denominato valutazione ambientale strategica ([VAS](#)). In questo contesto, le considerazioni di natura ambientale sono già integrate in fase di pianificazione e le possibili conseguenze sono prese in considerazione prima che un progetto sia approvato o autorizzato, in modo da garantire un elevato livello di protezione ambientale. In entrambi i casi, la



consultazione del pubblico costituisce un aspetto essenziale. Questo approccio risale alla convenzione di Århus, un accordo multilaterale in materia ambientale sotto gli auspici della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE), che è entrato in vigore nel 2001, e di cui l'UE e tutti i suoi Stati membri sono parti contraenti. Esso garantisce ai cittadini tre diritti: la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, l'accesso alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche (ad esempio sullo stato dell'ambiente o della salute umana, se da esso influenzata) e il diritto all'accesso alla giustizia, qualora gli altri due diritti siano stati violati.

#### **E. Attuazione, applicazione e monitoraggio**

Il diritto ambientale dell'Unione viene sviluppato sin dagli anni '70. Alcune centinaia di direttive, regolamenti e decisioni in materia sono oggi in vigore. L'efficacia della politica ambientale dell'Unione europea dipende tuttavia in larga misura dalla sua attuazione a livello nazionale, regionale e locale e il deficit in termini di attuazione e applicazione resta una questione importante. È fondamentale il monitoraggio, sia dello stato dell'ambiente sia del livello di attuazione del diritto ambientale dell'UE.

Per contrastare le enormi disparità tra gli Stati membri per quel che riguarda il livello di attuazione, nel 2001 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato [criteri minimi \(non vincolanti\) per le ispezioni ambientali](#). Al fine di migliorare l'applicazione del diritto ambientale dell'UE, gli Stati membri devono prevedere [sanzioni penali](#) efficaci, proporzionate e dissuasive per i crimini ambientali più gravi. Tali crimini comprendono, ad esempio: l'immissione o lo scarico illeciti di sostanze nell'aria, nell'acqua o nel suolo; il commercio illegale di specie selvatiche; il commercio illegale di sostanze che riducono lo strato d'ozono; e la spedizione o lo scarico illegali di rifiuti. La rete dell'Unione europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL) è una rete internazionale composta dalle autorità ambientali degli Stati membri dell'UE, dei paesi in via di adesione e dei paesi candidati, nonché della Norvegia, creata per stimolare l'effettiva applicazione mediante la fornitura di una piattaforma che serve ai responsabili politici, agli ispettori ambientali e alle autorità di contrasto per scambiare idee e migliori prassi.

A maggio 2016, la Commissione ha avviato il [Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali](#), un nuovo strumento finalizzato al conseguimento della piena attuazione della legislazione ambientale dell'UE, che va di pari passo con il controllo dell'adeguatezza (Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione - REFIT) degli obblighi di monitoraggio e di comunicazione nell'ambito della legislazione UE in vigore, in modo da renderla più semplice e meno onerosa.

Nel 1990, è stata istituita l'Agenzia europea per l'ambiente ([AEA](#)), con sede a Copenaghen, al fine di sostenere lo sviluppo, l'attuazione e la valutazione della politica ambientale e di informare il pubblico su tale argomento. Questa agenzia dell'UE (aperta anche ai paesi terzi) è responsabile della fornitura di informazioni valide e indipendenti sullo stato dell'ambiente e sulle prospettive che si delineano per esso. Pertanto raccoglie, gestisce e analizza i dati e coordina la Rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale ([Eionet](#)). Per assistere i



responsabili politici nell'adozione di decisioni informate e nell'elaborazione di normative e politiche ambientali, l'UE gestisce inoltre il programma europeo di monitoraggio della Terra ([Copernicus](#)), che si occupa, tra le altre questioni, del territorio, dei mari, dell'atmosfera e dei cambiamenti climatici. Per quanto concerne gli agenti inquinanti rilasciati nell'aria, nell'acqua e nel terreno nonché i trasferimenti fuori sito di rifiuti e di sostanze inquinanti contenute in acque reflue, il Registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti ([E-PRTR](#)) fornisce dati ambientali essenziali provenienti da oltre 30 000 impianti industriali situati nell'Unione come pure in Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Serbia e Svizzera. Il registro è a disposizione del pubblico gratuitamente su Internet.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento europeo svolge un ruolo importante nell'elaborazione del diritto ambientale dell'Unione. Nel corso dell'8<sup>a</sup> legislatura, si è occupato, tra l'altro, della legislazione derivata dal piano d'azione dell'Unione per l'economia circolare (rifiuti, batterie, veicoli fuori uso, discariche, ecc.), e dei problemi connessi ai cambiamenti climatici (ratifica dell'accordo di Parigi, condivisione dello sforzo, contabilizzazione dell'uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura negli impegni dell'Unione in materia di cambiamenti climatici, riforma dell'ETS, ecc.).

Il Parlamento ha in più occasioni riconosciuto la necessità di una migliore attuazione in quanto priorità essenziale. In una risoluzione su «come trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta», il Parlamento ha criticato il livello insoddisfacente di attuazione del diritto ambientale negli Stati membri e ha formulato diverse raccomandazioni volte a garantire un'attuazione più efficace, come ad esempio la divulgazione delle migliori prassi tra gli Stati membri e fra gli enti regionali e locali. Nella sua posizione sull'attuale piano d'azione per l'ambiente, il Parlamento ha sottolineato la necessità di applicare in maniera più rigorosa il diritto ambientale dell'Unione. Ha inoltre chiesto maggiore sicurezza per gli investimenti che sostengono la politica ambientale e sforzi volti a combattere i cambiamenti climatici, nonché che si tenga maggiormente conto delle questioni ambientali e sia garantita una migliore integrazione delle stesse nelle altre politiche.

[Zsuzsanna Laky](#)

11/2019

