

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“FEDERICO II”

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



TESI DI DOTTORATO DI RICERCA
IN
ISTITUZIONI E POLITICHE
AMBIENTALI, FINANZIARIE E TRIBUTARIE

LA TUTELA DELL'AMBIENTE MARINO

Coordinatore
Chiar.mo Prof.
Raffaele Perrone Capano

Candidato
Dott.
Massimiliano Muni

Tutor
Chiar.mo Prof.
Luigi Buonauro

XX Ciclo

INDICE

INTRODUZIONE p. 1

CAPITOLO PRIMO

Nozione e valore dell'ambiente.....p. 4

1.1. La nozione giuridica di ambiente.....p. 4

1.2. Ambiente, urbanistica e paesaggio.....p. 12

1.3. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nel nuovo Titolo V della
Costituzione.....p. 15

1.4. I principi costituzionali.....p. 22

1.5. La nozione di ambiente nel diritto dell'Unione Europea.....p. 29

CAPITOLO SECONDO

La Tutela del mare nell'ordinamento internazionale.....p. 34

2.1 L'evoluzione della normativa internazionale in materia di tutela del
mare.....p. 34

2.2 Le convenzioni internazionali di seconda generazione e la Convenzione di Montego Bay.....	p. 38
2.3 (segue) Le varie forme di inquinamento disciplinate dalla Convenzione di Montego Bay.....	p. 41
2.4 (segue) La responsabilità degli Stati in materia di lotta all'inquinamento e di protezione dell'ambiente marino nella Convenzione di Montego Bay.....	p. 48
2.5 La tutela del Mare Mediterraneo.....	p. 50
2.6 Le aree marine protette nel diritto internazionale.....	p. 54
2.7 (segue) I singoli accordi internazionali di carattere universale.....	p. 56
2.8 (segue) Gli accordi internazionali regionali.....	p. 65

CAPITOLO TERZO

La tutela dell'ambiente marino nel diritto dell'Unione Europea.....	p. 69
3.1 L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente.....	p. 69
3.2 La strategia dell'Unione Europea per la protezione dell'ambiente	

marino.....	p. 79
3.3 (segue) Il Sesto Programma d'azione.....	p. 84
3.4 La tutela del mare attraverso il diritto penale.....	p. 87
3.5 L'Agenzia Europea dell'Ambiente.....	p. 95
3.6 L'incidente della petroliera Erika.....	p. 101

CAPITOLO QUARTO

Tutela del mare ed ordinamento italiano	p. 109
4.1 Pubblica amministrazione e tutela dell'ambiente.....	p. 109
4.2 (segue) Il Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.....	p. 115
4.3 Autorità indipendenti e Agenzie	p. 121
4.4 (segue) L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici	p. 127
4.5 L'evoluzione degli strumenti giuridici per la tutela del mare.....	p. 130
4.6 La legge sulla difesa del mare e delle risorse marine.....	p. 133
4.7 (segue) Le aree marine protette.....	p. 140
4.8 Gli altri strumenti giuridici a tutela dell'ambiente marino.....	p. 145

4.9 (segue) La disciplina dei rifiuti portuali.....	p. 155
4.10 La tassazione ambientale	p. 158
4.11 (segue) Gli altri strumenti economici e fiscali a tutela dell'ambiente	p. 164
4.12 Politiche e strategie d'azione per la tutela del mare	p. 166
4.13 (segue) Ancora sulle politiche e strategie d'azione per la tutela dell'ambiente marino: considerazioni conclusive.....	p. 174
BIBLIOGRAFIA	p. 185

INTRODUZIONE

L'idea di dedicare la tesi di un dottorato di ricerca con indirizzo in diritto ambientale al tema della tutela dell'ambiente marino è sorta spontanea in chi, nato e vissuto in una realtà da esso fortemente condizionata, ha modo di verificare come il mare sia quotidianamente soggetto a notevoli aggressioni derivanti da vari fattori, come l'urbanizzazione crescente, l'industria, la produzione ed il consumo di energia, il turismo, la contaminazione da sostanze tossiche e pericolose.

Le prove del deterioramento dell'ambiente marino sono ovunque ed indicano cambiamenti potenzialmente irreversibili (come è ampiamente dimostrato dalla progressiva erosione del suo capitale ecologico), che oltretutto compromettono le possibilità di creazione di ricchezza e le opportunità di lavoro derivanti dai mari e dagli oceani europei.

Con il presente contributo si è tentato di ricostruire “*a 360 gradi*” - seppur senza alcuna ambizione di completezza - la normativa posta a tutela del mare dalle molteplici forme di inquinamento alle quali esso è esposto, senza trascurare le politiche e le strategie d'azione in concreto adottate ai vari livelli di governo.

Dopo un primo capitolo doverosamente dedicato all'analisi di alcune

problematiche di carattere generale, quali la ricostruzione della nozione (generale) di ambiente così come affermatasi – in via *pretoria* – nel nostro ordinamento, e la individuazione dei nuovi criteri (ma come si vedrà solo in apparenza) per operare il riparto della competenza legislativa (e delle corrispondenti funzioni amministrative) tra Stato e Regioni alla luce della riforma del Titolo V° della Costituzione operata nel 2001, nel secondo capitolo è stata analizzata la evoluzione della normativa internazionale, con particolare riferimento alla Convenzione di Montego Bay del 1982 ed agli Accordi (di carattere regionale) per la difesa del Mare Mediterraneo.

Il terzo capitolo è stato, invece, dedicato alla ricognizione della disciplina comunitaria – anche qui dopo avere analizzato problematiche generali - ed alle strategie poste in essere dagli organi di governo dell’Unione Europea, tra le quali si segnala - fin d’ora - quella elaborata nell’ambito del Sesto programma d’azione in materia ambientale.

Sono state, tra l'altro, analizzate le azioni e le misure di salvaguardia poste in essere dall’Unione in occasione di un grave incidente verificatosi il 12 dicembre 1999, nel quale fu coinvolta la superpetroliera - battente bandiera maltese – “*Erika*”.

Nel quarto e conclusivo capitolo, intitolato “*Tutela del mare ed*

ordinamento italiano”, è stata analizzata la normativa nazionale anzitutto con riferimento alle disposizioni che nel corso degli anni hanno modellato la struttura della pubblica amministrazione chiamata alla cura degli interessi di rilievo ambientale.

Organizzazione – come noto - caratterizzata dal progressivo accentramento delle funzioni presso il Ministero dell’ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, con il supporto dall’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici in un’ottica non di separazione dei poteri dal condizionamento del potere politico, ma in una prospettiva di mera “*distinzione*” e di attribuzione delle (sole) attività a carattere tecnico operativo ad un Ente, scorporato sì dal Ministero di riferimento, ma non sottratto al suo indirizzo politico.

Dopo una attenta analisi dell’evoluzione degli strumenti giuridici posti a tutela dell’ecosistema marino ed un breve esame (di carattere generale) degli strumenti economici e finanziari utilizzabili in funzione di salvaguardia, ci si è, infine, soffermati sulle politiche e le strategie di tutela in concreto poste in essere dal nostro Paese negli ultimi anni, come nel caso del programma di monitoraggio delle acque e del Servizio pubblico per la prevenzione e la lotta agli inquinamenti.

CAPITOLO PRIMO

NOZIONE E VALORE DELL'AMBIENTE

1.5. - La nozione giuridica di ambiente.

Ambiente è un termine che ad un primo approccio esprime in maniera forte passioni, speranze, incomprensioni.

Secondo il contesto in cui è utilizzato, sarà inteso come un'idea alla moda, un lusso per i paesi ricchi, un mito, un tema di contestazione figlio di idee *hippies e settantottarde*, un ritorno alla terra, un nuovo terrore dell'anno mille legato alla imprevedibilità delle catastrofi ecologiche, i fiori e i piccoli uccelli, un grido di allarme di economisti e filosofi sui limiti della crescita, l'annuncio della distruzione delle risorse naturali, un nuovo settore dell'antiquamento, un'utopia contraddittoria con il mito della crescita¹.

Queste, e non solo queste, le emozioni che si agitano alla parola ambiente, le reazioni positive e negative che l'uso del termine pone, i problemi confusamente sottostanti.

Per il giurista il termine "*ambiente*" non è e non può essere solo evocatore di emozioni, bensì anche nozione da precisare nell'ambito dei propri studi e per i fini a essi attinenti².

Come è noto manca nel nostro ordinamento una definizione esplicita di "*ambiente*" non solo a livello di Carta Costituzionale³, ma anche di

(1) M. Prieur, "*Droit de l'environnement*", Parigi – 1991, p. 1.

(2) B. Caravita, "*Diritto dell'Ambiente*", Bologna – 2001, p. 19.

(3) Anche nella versione attualmente in vigore per effetto della riforma del Titolo V.

legislazione ordinaria, ragion per cui dottrina e giurisprudenza sono state chiamate all'arduo compito di elaborarne una nozione rilevante per il diritto in via interpretativa.

Tale carenza è, infatti, ravvisabile nella stessa legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare⁴).

E, dunque, fin da subito si contrapposero essenzialmente due filoni ricostruttivi⁵. Un primo – ispirato alle cosiddette teorie pluralistiche – secondo il quale non sarebbe possibile addivenire ad una nozione unitaria di ambiente, ma soltanto individuare una pluralità di definizioni valide unicamente ai fini dell'applicazione delle singole discipline speciali di riferimento.

In particolare, potrebbe parlarsi di ambiente⁶ sia con riferimento agli istituti concernenti la tutela delle bellezze paesistiche e culturali, sia in merito agli strumenti predisposti per la lotta contro gli inquinamenti, che, infine, con riguardo agli istituti relativi al governo del territorio.

Secondo altri autori⁷, sempre appartenenti al primo orientamento ermeneutico, l'ambiente verrebbe in rilievo con riferimento sia alla gestione sanitaria che alla gestione territoriale – urbanistica⁸.

(4) L'inserimento del termine "Mare" nella denominazione del Dicastero è stato voluto dal Ministro Pecoraro Scanio, componente dell'ultimo Governo Prodi.

(5) B. Caravita, op. cit, p. 19.

(6) M. S. Giannini, "Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici", in "Riv. trim. dir. pubbl." - 1973, p. 1.

(7) E. Capaccioli, F. Dal Piaz, "Ambiente", in "Noviss. Dig. It", Appendice – 1980, p. 257.

(8) B. Cavallo, "Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio", in "Riv. trim. dir. pubbl." – 1990, p. 397;

A. Predieri "Paesaggio", in "Enc. Dir.", XXXI, Milano – 1981, p. 507.

Ad avviso di un secondo filone la strada interpretativa esclusa dal primo sarebbe, invece, ben percorribile.

Un primo approccio di stampo monistico è ravvisabile nella elaborazione del “*diritto alla salubrità dell’ambiente*” operata – in via pretoria - dalla Suprema Corte di Cassazione, da intendersi quale diritto – assoluto e perfetto, in quanto tale direttamente azionabile e tutelabile innanzi ai competenti organi di giustizia in caso di lesione ad opera di terzi (siano essi soggetti privati ovvero pubblici) – alla preservazione dei luoghi dove l’uomo vive il proprio “*essere sociale*” in un’ottica di salvaguardia della sua integrità psico-fisica.

“La protezione non si limita all’incolumità fisica dell’uomo supposto immobile nell’isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti, ma è diretta ad assicurare all’uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica alla comunità familiare, abitativa, di lavoro e altre, nelle quali si svolge la sua personalità. La tutela si estende alla vita associata dell’uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto che come mero diritto alla vita e all’incolumità fisica, si configura come diritto all’ambiente salubre”⁹ .

(9) Cassazione Civile – Sezioni Unite, sentenza n. 5172 del 1979.

Una nuova definizione unitaria di ambiente è stata, poi, proposta dalla Corte Costituzionale sul finire degli anni ottanta¹⁰, allorquando le tematiche ambientali iniziarono a guadagnarsi – anche in considerazioni di gravi episodi di inquinamento – una rinnovata e crescente attenzione non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto in ambito comunitario e mondiale. In tale occasione, il Giudice delle leggi – *“nello sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell’ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività e di creare istituti specifici per la sua protezione”*¹¹ - ha definito l’ambiente come un *“bene immateriale unitario a composizione plurima”*, costituito da tutto ciò che – con riferimento ad un dato ambito territoriale – abbia un rilievo naturalistico e culturale; costituito, in particolare, dagli elementi naturali, dalla flora e dalla fauna ivi esistenti, non considerati in quanto tali, ma sotto il profilo della tutela del delicato equilibrio ecologico che tali elementi tutti accomuna.

Al riguardo è opportuno evidenziare come già a partire dagli anni settanta la Corte avesse fatto riferimento all’ambiente, utilizzando – in una prima fase – espressioni dal contenuto vago ed impreciso, per giungere – in un secondo momento - alla sua qualificazione in termini di *“valore fondamentale per l’ordinamento”*¹².

(10) Corte Costituzionale, sentenza n. 210 del 1987; Corte Costituzionale, sentenza n. 641 del 1987.

(11) Corte Costituzionale, sentenza n. 210 del 1987.

(12) S. Grassi, *“Costituzioni e tutela dell’ambiente”*, in S. Scamozzi (a cura di), *“Costituzioni, razionalità ed ambiente”*, Torino – 1994;
Corte Costituzionale, sentenza n. 184 del 1983.

In particolare, il primo riferimento espresso del Giudice delle leggi al termine “ambiente” è contenuto nella sentenza n. 79 del 1971, pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale della legge n. 740 del 24 aprile 1935 istitutiva del Parco Nazionale dello Stelvio, nella quale ha affermato che tale provvedimento ha la finalità di conservare alla collettività l’ambiente naturale che si è formato - spontaneamente o mediante l’opera dell’uomo – in una determinata porzione del territorio dello Stato.

In tale contesto, l’ambiente viene, dunque, inteso come *“lo spazio che circonda una parte determinata di territorio”*.

Vanno, altresì, ricordate la sentenza n. 30 del 1972, nella quale la Corte Costituzionale ha affermato che la biologia marina e l’ecologia sono meritevoli di protezione, e la sentenza n. 230 del 1974 in cui – oltre alla conservazione del patrimonio ittico – anche le risorse biologiche del mare e dell’ambiente marino sono state considerate meritevoli di tutela non solo nell’ordinamento interno, ma anche sul piano internazionale.

In realtà, è a partire dalla prima metà degli anni ottanta che il riferimento alla tutela dell’ambiente diventa sempre più frequente ed articolato.

Nella sentenza n. 239 del 29 dicembre 1982, pronunciata nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Calabria 30 agosto 1973, n. 14 (Misure di protezione delle coste in attesa dell’approvazione del piano urbanistico regionale), degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Calabria 28 maggio 1975, n. 18 (Proroga, con modifiche e integrazioni, della legge regionale n. 14 del 1973) e degli

articoli 1e 5 della legge della Regione Campania 13 maggio 1974, n. 17 (Misure temporanee di tutela urbanistica in attesa dell'approvazione dei piani regolatori generali dei comuni costieri e del piano regionale di assetto urbanistico territoriale), la Corte ha tentato, infatti, per la prima volta di definire il significato della espressione *“protezione dell’ambiente”*, affermando che la stessa *“comprende, com’è comunemente ammesso, oltre la protezione ambientale collegata all’assetto urbanistico del territorio, anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell’aria e dell’acqua dall’inquinamento”*.

Ed ancora, nelle sentenze nn. 94 dell’1 aprile 1985 e 167 del 15 maggio 1987 si legge che *“il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, secondo comma), imponendo alla Repubblica - a livello di tutti i soggetti che vi operano e nell’ambito delle rispettive competenze istituzionali - di perseguirne il fine precipuo di tutela”* e che *“il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell’ordinamento (art. 9, secondo comma, Cost.)*.

Senza che qui occorra svolgere una compiuta esegesi del citato disposto costituzionale, basta rilevare come, in forza di esso, il perseguimento del fine della tutela del paesaggio (e del patrimonio storico ed artistico nazionale) sia imposto alla Repubblica, vale a dire allo stato-ordinamento e

perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano. Ed è di piana evidenza che così debba essere, volta che, in via generale, la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immodificabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente”.

E ' stato, però, con alcune pronunce della metà degli anni novanta¹³ che la Corte Costituzionale ha arricchito la definizione di ambiente proposta con la richiamata sentenza n. 210 del 1987 con alcuni importanti corollari, giungendo, in tal modo, alla nozione di ambiente attualmente fatta propria anche dalla Suprema Corte di Cassazione¹⁴.

In primis, la qualificazione dell'ambiente quale “valore di rango costituzionale” e, dunque, quale parametro essenziale nel giudizio di valutazione della conformità alla Costituzione degli atti aventi forza di

(13) Corte Costituzionale sentenza n. 302 del 1994; Corte Costituzionale, sentenza n. 641 del 1994.

(14) *“Si è così distinto tra ambiente quale risulta dalla disciplina relativa al paesaggio (che in quanto tale forma oggetto di tutela conservativa), ambiente preso in considerazione dalle norme poste a protezione contro fattori aggressivi (difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua etc.), ed ancora, ambiente quale oggetto di disciplina urbanistica e di tutela del territorio, riconducendosi, poi, le nozioni così configurate, ai valori di protezione della natura, degli insediamenti umani e della qualità della vita, che trovano fondamento nelle disposizioni di cui agli artt. 9 e 32 della Costituzione.*

L'elemento unificante di tutte queste elaborazioni è, comunque dato dal fatto che l'ambiente in senso giuridico va considerato come un insieme che, pur comprendendo vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, l'acqua etc., si distingue ontologicamente da questi in quanto si identifica in un realtà priva di consistenza materiale, ovvero "in un contesto senza forma", come è stato detto con espressione particolarmente efficace. Ed è alla nozione di ambiente come complesso di cose che racchiude un valore collettivo costituente specifico oggetto di tutela che, in sostanza, si riferisce la recente legge 8 luglio 1986, n. 349, relativa alla istituzione del Ministero dell'ambiente e contenente norme in materia di danno ambientale, definito come qualunque pregiudizio all'ambiente mediante alterazioni e distribuzioni” – Cass. Civ., sent. n. 4362 del 1992.

legge e della legittimità dei provvedimenti amministrativi, ma anche quale “*fine*” cui il legislatore deve tendere seppur nell’ambito del non sempre agevole bilanciamento con gli altri valori costituzionali.

L’ambiente come valore, al pari degli altri valori costituzionali - come la dignità umana, la democrazia, la cooperazione internazionale o il lavoro, diventa così uno dei riferimenti fondamentali alla cui stregua è necessario orientare ogni manifestazione di legalità¹⁵.

In questo senso va letta – ad esempio - la sentenza n. 307 dell’1 luglio 1992, nella quale la Corte richiama la necessità di tutelare e preservare la salute e l’ambiente “*che sono beni costituzionalmente garantiti e protetti*”.

La previsione, poi, di un preciso dovere di protezione del “*valore ambiente*” non solo in capo alle amministrazioni statali, ma anche per gli Enti territoriali e – più in generale – per tutte le espressioni dei pubblici poteri, nonché per lo stesso individuo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità¹⁶.

Al riguardo si veda la sentenza n. 302 del 15 luglio 1994, nella quale si legge che i rapporti tra i soggetti pubblici devono essere ispirati “*al modello di cooperazione ed integrazione, per la realizzazione combinata ed armonica degli interessi locali e di quelli unitari della Nazione*”.

Ed ancora, la sentenza n. 356 del 27 luglio 1994, in cui si evidenzia che “*la protezione dell’ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in*

(15) B. Caravita, op. cit., p. 35 – 37.

(16) B. Caravita, op. cit., p. 36.

ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore, rivendicate dalle province ricorrenti”.

L'affermazione, infine, circa l'inesistenza di un “diritto all'ambiente” in quanto tale¹⁷ – per cui lo stesso potrà essere tutelato in via non diretta ma mediata, attraverso la salvaguardia dei singoli elementi costitutivi ed utilizzando gli “strumenti” e gli istituti di volta in volta previsti dalle singole normative di riferimento.

1.6. – Ambiente, urbanistica e paesaggio.

Pur dopo ogni tentativo di definizione della nozione di ambiente, non sono pochi gli equivoci cui può dare luogo il riferimento alla tutela dell'ambiente in confronto a tutte quelle altre materie tradizionalmente considerate ad essa vicine, come il paesaggio e l'urbanistica, ragion per cui è evidente l'esigenza di pervenire ad una soddisfacente delimitazione dei concetti e, conseguentemente, dei confini esistenti tra dette materie¹⁸.

La prima definizione della nozione di urbanistica è possibile rinvenirla in una pronuncia della Corte Costituzionale della prima metà degli anni settanta¹⁹, secondo la quale “l'urbanistica come “materia” è una attività che concerne l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati”; risulta

(17) B. Caravita, op. cit., p. 36.

(18) B. Caravita, op. cit., p.46.

(19) Corte Costituzionale, sentenza n. 141 del 24 luglio 1972.

delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (sentenza n. 50 del 1958); ed è da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 della Costituzione”.

Le forti critiche mosse da una parte autorevole della dottrina²⁰ a tale approccio interpretativo, considerato immotivatamente restrittivo ed anacronistico, ingenerarono, poi, un continuo e rinnovato sforzo definitorio culminato nella nota sentenza n. 151 del 27 giugno 1986, nella quale la Corte configura *“l'urbanistica quale funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: funzione attribuita, con l'art. 80 del D.P.R. n. 616 del 1977, in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., alla Regione”*²¹.

Diverse definizioni di tutela del paesaggio²² sono, poi, state proposte in dottrina: da quella di materia *“che ha di mira unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano e non la natura in quanto tale e quindi la fauna e la stessa flora”*²³, alla nozione secondo cui detto termine – per come usato in Costituzione – deve essere inteso come facente riferimento alla *“forma del paese”*.

(20) G. Ghetti, *“prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello Stato regionale”*, in *“Riv. trim. dir. pubbl.”* – 1973, p. 1834;

(21) Vedi anche Corte Costituzionale sentenze nn. 239 del 1982, 359 del 1985 e 499 del 1988.

(22) Secondo l'articolo 9 della Costituzione *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*.

(23) A. Sandulli, *“La tutela del paesaggio nella Costituzione”*, in *“Riv. giur. edil.”* – 1967, II, p. 72.

La Corte Costituzionale ha, invece, definito la materia *de qua* – all’esito di un complesso percorso interpretativo – quale “*espressione di principio fondamentale dell’ambito territoriale in cui si svolge la vita dell’uomo e si sviluppa la persona umana*”, non in vista della realizzazione dell’interesse urbanistico, quanto – piuttosto – di un interesse di tipo estetico culturale²⁴.

In realtà, lo sforzo definitorio della Corte era iniziato con la già richiamata sentenza n. 141 del 24 luglio 1972, nella quale aveva aderito – seppur implicitamente – ad una concezione di paesaggio inteso nel senso di “*bellezze naturali*”²⁵, mentre nella successiva sentenza n. 239 del 29 dicembre 1982, il cui contenuto era stato peraltro anticipato – seppur in parte – dalla sentenza n. 210 del 1976, il Giudice delle leggi affermava che “*il provvedimento de quo non concerne la protezione di un valore estetico - culturale relativo alle bellezze paesistiche, nel che si sostanzia la nozione di paesaggio accolta dalla Costituzione; questa nell’art. 9, secondo comma, accomuna la tutela del paesaggio a quella del patrimonio storico ed artistico e detta il suo precetto, come già ha rilevato parte della dottrina, ai fini di proteggere e migliorare i beni (culturali) suddetti e contribuire così all’elevazione intellettuale della collettività*”.

Orbene, alla luce della richiamata giurisprudenziale costituzionale è possibile distinguere “*diritto ambientale*”, “*urbanistica*” e “*tutela del paesaggio*” sotto il profilo teleologico²⁶.

(24) Corte Costituzionale, sentenza n. 85 dell’01 aprile 1998.

(25) B. Caravita, op. cit., p. 51.

(26) Si veda in tal senso Corte Cost., sent. 379/1994 secondo cui “*la funzione di pianificazione paesistica e quella di pianificazione urbanistica, restano pur sempre ontologicamente distinte, avendo obiettivi, in linea di principio, diversi, da ricollegare, sostanzialmente, per la prima, alla tutela dei valori estetico - culturali, per la seconda alla gestione del territorio ai fini economico-sociali*”.

Trattasi, infatti, di discipline coincidenti sotto il profilo oggettivo – il territorio e gli elementi sullo stesso insistenti – ma differenziate sotto il profilo del diverso interesse che ciascuna di esse, con riferimento al quel medesimo oggetto, mira a salvaguardare: l’equilibrio ecologico – nei limiti sopra precisati - la prima; gli interessi economico - sociali la seconda; i valori estetico - culturali la terza.

1.7. – La tutela dell’ambiente e dell’ecosistema nel nuovo Titolo V della Costituzione.

Come è noto, con la evidente finalità di consentire l’affermazione di una organizzazione pubblica di stampo federalista, nella quale allo Stato spettano i soli compiti essenziali che non possono essere compiutamente ed adeguatamente svolti dalle Regioni e dagli Enti locali, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha riformato gran parte del Titolo V della Costituzione intitolato “*Le Regioni, le Province, i Comuni*”.

Detta finalità è stata perseguita essenzialmente attraverso la riformulazione dell’articolo 117 Cost. afferente l’individuazione dei criteri per operare il riparto della competenza legislativa (e delle funzioni amministrative) tra Stato e Regioni.

E’ stato così ribaltato l’originario schema secondo il quale la potestà legislativa, in uno alle corrispondenti attribuzioni amministrative, spettava in via esclusiva alle amministrazioni statali ad eccezione delle materie compiutamente indicate dall’articolo 117 Cost., per le quali detta potestà

era rimessa alle Regioni nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato e compatibilmente con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni.

In particolare, per effetto della novella costituzionale sono state tassativamente enumerate le materie a potestà legislativa esclusiva dello Stato, quelle a potestà legislativa concorrente nelle quali quest'ultimo è chiamato unicamente alla determinazione dei principi fondamentali, ed è stata attribuita alle Regioni la competenza legislativa, in via esclusiva e residuale, con riferimento ad ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione statale.

Orbene, mentre le disposizioni costituzionali antecedenti l'entrata in vigore della riforma del 2001 non contenevano alcun riferimento diretto all'ambiente, ma attribuivano alla competenza legislativa concorrente delle Regioni materie quali *l'agricoltura e le foreste, la pesca, la caccia, le cave e le torbiere, le acque minerali e termali, la navigazione ed i porti lacuali, il turismo, la viabilità, gli acquedotti e l'urbanistica*, che con il primo hanno forti punti di contatto, attualmente la *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, sembrerebbe rientrare – ai sensi del novellato articolo 117, comma 2 – lettera s), Cost. - tra le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

In realtà, molto aspro fu il dibattito in sede di discussione ed approvazione parlamentare.

Fu – ad esempio – ravvisata la violazione del principio di sussidiarietà²⁷, in quanto la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema non richiederebbe *“l’esclusiva competenza dello Stato, che così resta centrale e centralista”*²⁸.

Ad esempio, Caravita, parlando del rischio di *“espropriazione di poteri a danno delle Regioni”*, osservò come la concezione della tutela dell’ambiente che pare avesse avuto il legislatore costituzionale - *“come una materia unitaria, dotata di una sua unità oggettiva e, come tale, di competenza esclusiva dello Stato”* - *contrasti da un lato con la ratio della riforma del Titolo V della Costituzione, dall’altro con la consolidata giurisprudenza in tema di distribuzione delle competenze in materia ambientale”*.

Anche la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome manifestò, poi, la propria opposizione a tale norma, chiedendo l’attribuzione delle competenze ambientali²⁹.

Fu, inoltre, rilevato che la tutela dell’ambiente nell’Unione Europea è improntata al principio della sussidiarietà verticale, ovverossia del decentramento dei poteri a favore degli Enti più vicini ai cittadini e, dunque, maggiormente rappresentativi degli interessi di questi ultimi.

Nel corso dell’*iter* parlamentare di discussione emerse, dunque, una forte perplessità circa l’attribuzione alla potestà legislativa statale della tutela dell’ambiente, la quale, invece, *“ha rilevanza a livelli diversi”*³⁰.

(27) Intervento di Gubert alla 1052^a Seduta pubblica dell’8 marzo 2001.

(28) Intervento di Gubert alla 1052^a Seduta pubblica dell’8 marzo 2001.

(29) Richiesta rivolta dalla Conferenza alla Commissione Affari Costituzionali l’8 agosto 2000.

(30) Così Gubert, il quale si domanda *“Che senso ha tutelare un piccolo ambiente, un luogo umido in un piccolo paese con una normativa riservata esclusivamente allo Stato? Invece, probabilmente esistono problemi ambientali e di ecosistema che interessano l’intero territorio nazionale o più regioni; allora, in quel caso si radica la competenza nazionale, così come se ne può radicare una globale o europea a livello più ampio”* – Intervento alla 958^a Seduta pubblica del 15.11.2000.

Al riguardo va, però, rilevato come la Corte Costituzionale – fin dalla sentenza n. 407 del 2002 – abbia chiarito che, diversamente da quanto può desumersi da una interpretazione meramente letterale dell’elenco di cui all’articolo 117, comma 2, Cost., la tutela dell’ambiente “*non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze che ben possono essere regionali*”³¹.

In particolare, un simile assunto è fatto discendere *in primis* dalla ricostruzione secondo cui “*non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell’art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più espressamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie*”; l’ambiente non è una materia in senso tecnico, ma un valore costituzionale³².

La tutela dell’ambiente si configura – pertanto – come una materia trasversale, in ordine alla quale si registrano una pluralità di competenze, sia statali che regionali, rimanendo riservate allo Stato “*le sole determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale*”³³.

(31) In tal senso si vedano anche le sentenze nn. 423/2004 e 31/2005.

(32) Trattasi – in realtà - di un orientamento ermeneutico antecedente l’entrata in vigore della riforma costituzionale, sulla scorta del quale la Corte Costituzionale aveva ricondotto la tutela dell’ambiente, seppure non contemplata dall’articolo 117 Cost. , all’interno della potestà legislativa concorrente. In tal senso le sentenze nn. 183 del 1987, 1108 del 1988 e 1029 del 1988.

(33) Sentenza n. 222 del 2003.

Tale orientamento è stato – di recente - ribadito dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 62 del 2005, nella quale è stato chiamato a sindacare la legittimità costituzionali di tre leggi regionali³⁴, diverse per provenienza, ma sostanzialmente identiche quanto ai contenuti poiché tutte contenenti una dichiarazione – più o meno espressa – di denuclearizzazione dei rispettivi ambiti territoriali.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato censurava tali provvedimenti legislativi sotto il profilo della presunta violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Orbene, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi *de quibus* per violazione dell'articolo 120, comma 1, Cost., che – come è noto – proibisce l'adozione di misure che ostacolano la libera circolazione di persone e cose tra le Regioni.

Fattispecie nella quale rientrano pienamente le disposizioni impugnate, limitando le stesse il transito e la presenza di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale.

Quanto, poi, alla dedotta violazione dell'articolo 117, comma 2 – lettera s), Cost., la Corte osserva che provvedimenti del tipo di quelli impugnati finiscono per interferire in maniera illegittima con la tutela dell'ambiente, invadendo quindi l'ambito di competenza riservato in via esclusiva allo Stato *“sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di*

(34) Legge 3 luglio 2003, n. 8, della Regione Sardegna, legge 21 novembre 2003, n. 31, della Regione Basilicata e legge 5 dicembre 2003, n. 26, della Regione Calabria.

tutela dell'ambiente".

Tale ricostruzione apre, in particolare, le porte ad un criterio "antiletterale" di riparto delle competenze non formalistico, ma fondato sulla effettiva capacità di ciascun Ente di garantire l'ottimizzazione del soddisfacimento degli interessi di volta in volta perseguiti e coinvolti, con un ragionamento, dunque, che consente l'emersione di nuovi spazi di autonomia regionale non soltanto laddove le Regioni adottino una normativa più rigorosa.

Il problema del riparto andrà, dunque, risolto caso per caso a seconda che la cura dell'interesse in concreto interessato ponga esigenze di uniformità ovvero di differenziazione – rispettivamente statali e regionali – da coordinare attraverso il criterio della leale collaborazione³⁵.

Si veda al riguardo anche la sentenza n. 307 del 2003, nel quale la Corte afferma che il riparto va impostato sul criterio della flessibilità, il quale trae fondamento, oltre che dal vigente principio di leale collaborazione, anche dal principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 118 Cost., che, seppur rivolto alla distribuzione delle competenze amministrative, è ben applicabile come criterio guida dell'interrezza dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Ed è, pertanto, in base al principio di sussidiarietà che la (sola) fissazione

(35) *"Nel precedente quadro costituzionale l'ambiente – i quanto non materia, ma valore trasversale – sfuggiva ad una rigida distribuzione di competenza legislativa tra Stato e Regioni, dovendosi riscontrare disciplina per disciplina gli specifici valori che venivano in considerazione e riconoscendo, dunque, in nome del principio di leale collaborazione, la validità costituzionale o meno della contestuale vigenza sia di una disciplina uniforme di matrice statale sia di una disciplina differenziata di matrice regionale"* – In tal senso C. De Benedetti, *"L'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà"*, in *Diritto all'ambiente* – www.dirittoambiente.com.

Si veda anche Corte Costituzionale, sentenza n. 135 del 2005.

degli *standard* di tutela ambientale va attribuita allo Stato³⁶, mentre le Regioni ben possono legiferare in “materia” ambientale ed incidere sui limiti statali, ovviamente non riducendoli, ma soltanto innalzando il livello di protezione, in ossequio alle esigenze di differenziazione locale e di maggior tutela richiesta da particolari situazioni territoriali³⁷.

Va, infine, evidenziato come alla logica della collaborazione e della sussidiarietà sia sottesa anche l’individuazione della titolarità delle funzioni amministrative.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono, infatti, titolari – secondo il riformato articolo 118, comma 2, Cost. – delle funzioni amministrative “*proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*”, nell’identificazione delle quali vanno ancora una volta seguiti i richiamati criteri.

Le funzioni amministrative ambientali sono, quindi, identificabili, oltre che seguendo la logica del principio di sussidiarietà, in base a due parametri: il primo è quello rappresentato dalla distribuzione delle competenze amministrative così come disegnata dal legislatore ordinario precedentemente alla riforma costituzionale³⁸, il secondo è quello già ricordato del criterio della flessibilità.

(36) si veda in termini la sentenza in commento: “*il giudizio di bilanciamento tra più valori aventi pari dignità costituzionale non può che essere rimesso alla competenza esclusiva statale, e ciò, dovendosi soddisfare esigenze di unitarietà, in applicazione del principio di sussidiarietà*”.

(37) Si veda anche Corte Costituzionale, sentenza n. 295 del 2004, secondo la quale “*nel settore della tutela dell’ambiente la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengono alle proprie competenze*”.

(38) E’ questo il principio di continuità degli ordinamenti in base al quale il legislatore costituzionale assicura il pieno rispetto delle funzioni storiche degli Enti locali.

In tal senso, la legge n. 131 del 5 giugno 2003 – recante “*disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”, fa obbligo allo Stato ed alle Regioni di attribuire ai Comuni, secondo le rispettive competenze, le funzioni amministrative da loro esercitate alla data della sua entrata in vigore.

Altra importante innovazione introdotta dalla riforma del 2001 è, poi, la possibilità, prevista dall’articolo 116, comma 3, Cost., di attribuire con legge dello Stato ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti – tra l’altro – la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

Tale possibilità, che riguarda dunque l’intera cura della tematica ambientale – dalla definizione degli obiettivi di protezione sino alla gestione ed all’attuazione delle politiche ambientali – mostra come forte sia avvertita la trasversalità di tale interesse e valore fondamentale, e come essenziali per l’intero impianto costituzionale siano i principi di sussidiarietà e di collaborazione tra i diversi livelli di governo.

1.8. - I principi costituzionali.

Parallelamente alla qualificazione giurisprudenziale dell’ambiente in termini di “valore di rango costituzionale” sono stati progressivamente individuati i principi costituzionali in “materia” (nei limiti sopra evidenziati) di tutela dell’ambiente.

Gli stessi sono essenzialmente raggruppabili in due categorie³⁹: nella

(39) M. Cecchetti, “*Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*”, Milano – 2000.

C. Di Andrea, “*Cronache costituzionali 2002*”, in “*Riv. trim. dir. pubbl.*” - 2003, V. 3, p. 769

prima vanno ricompresi i principi sull'azione di tutela, i quali indicano gli obiettivi ed i fini prioritari da perseguire nella predisposizione delle politiche ambientali; la seconda è, invece, caratterizzata da quei criteri che definiscono le sfere di competenza e le attribuzioni dei soggetti – pubblici e privati - coinvolti.

Uno dei principi relativi all'azione di tutela dell'ambiente è il quasi ovvio ma essenziale (e prevalente da un punto di vista logico rispetto agli altri) *“principio di prevenzione”*⁴⁰, la cui affermazione deriva non soltanto dal fatto che *“prevenire è sempre meno gravoso che risarcire, ma anche in considerazione del carattere estremamente rischioso di determinate attività rispetto alle quali i danni potrebbero eccedere qualsiasi possibilità di riparazione”*⁴¹.

In particolare, esso impone di adottare *“strumenti di programmazione e pianificazione, ma anche di predisporre regimi autorizzatori per le attività potenzialmente dannose, con i relativi poteri pubblici di rilascio di autorizzazioni, licenze e simili, nonché di poteri di controllo e di sanzione in caso di violazioni”*⁴².

(40) Tale principio fu stato introdotto con l'Atto Unico Europeo del 1986 nel Trattato CEE (articolo 130 R) quale principio fondante dell'azione della Comunità in materia ambientale, insieme al principio della correzione dei danni causati all'ambiente ed al principio del *“chi inquina paga”*.

L'esigenza di una tutela di carattere preventivo fu costantemente ribadita anche negli anni successivi, in particolare nel Trattato di Maastricht e nel Trattato di Amsterdam, i quali hanno, altresì, introdotto il principio di precauzione, sostenendo la necessità di adottare regole improntate alla cautela nei casi di dubbio o nell'attesa che prove scientifiche certe ed inequivocabili dimostrino l'assenza di rischi per l'ambiente e la salute connessi all'uso di determinati prodotti, elementi o dispositivi.

(41) T. Scorazzi, *“Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente”*, in *“Rivista di diritto internazionale”* – 1989.

(42) G. Caia, *“La gestione dell'ambiente: principi di semplificazione e di coordinamento”*, in S. Grassi, M. Cecchetti (a cura di), *“Ambiente e diritto”*, Vol. I, Firenze – 1999.

A tale principio ha fatto per la prima volta riferimento la Corte Costituzionale nella sentenza n. 142 del 24 luglio 1972, nella quale si afferma che sono necessari *“interventi di difesa dell'ambiente a prevenzione di ogni specie di danni provenienti da eventi, naturali o da opera dell'uomo, atti a comprometterne l'integrità, ed un'attività continuativa e sistematica, esplicantesi con gli interventi più vari spesso sorpassanti i singoli ambiti territoriali”*⁴³.

Ed ancora, nella sentenza n. 194 del 27 aprile 1993, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 28 del 23 aprile 1990, nella parte in cui prevede - per lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi - la possibilità dell'autorizzazione tacita in luogo di quella espressa, la Corte sostiene che tale provvedimento *“introduce l'istituto del silenzio-assenso in una fattispecie nella quale, attesa la natura degli interessi protetti e le finalità da raggiungere, cioè la tutela della salute e dell'ambiente, che sono beni costituzionalmente protetti (artt. 9 e 32 della Costituzione) e stante l'obbligo dell'osservanza di direttive comunitarie (nn. 75/442;76/403; 78/319, n. 91/156 che modifica la n. 75/442), sono indispensabili per il rilascio dell'autorizzazione accurate indagini ed accertamenti tecnici, nonché controlli specifici per la determinazione delle misure e degli accorgimenti da osservarsi per evitare danni facilmente possibili per la natura tossica e nociva dei rifiuti accumulati”*.

(43) Si veda anche Corte Costituzionale, sentenza n. 72 del 12 maggio 1977.

Al riguardo va, infine, ricordata la Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000, nella quale si afferma che i responsabili della politica degli Stati membri devono mirare al raggiungimento di un giusto compromesso tra le libertà e i diritti individuali dei cittadini, delle imprese e delle associazioni e l'esigenza di ridurre i rischi di effetti negativi per l'ambiente e gli ecosistemi.

La portata del principio in oggetto è, poi, rafforzata da un altro principio ad esso connesso: quello di precauzione⁴⁴, per la cui definizione è possibile fare riferimento al principio n. 15 della Dichiarazione di Rio De Janeiro del 1992, secondo il quale *“in caso di danni importanti ed irreversibili, l'assenza di prove scientifiche non potrà giustificare alcun ritardo nell'adozione di misure efficaci per contrastare il degrado ambientale”*.

Esso, dunque, comporta la necessità di adottare adeguate misure a tutela dell'ambiente nel caso di una situazione potenzialmente dannosa, anche in mancanza di prove scientifiche certe e rigorose⁴⁵.

Ciò significa che – con una evidente inversione dell'onere della prova - l'intervento preventivo non può attendere la prova scientifica incontrovertibile degli effetti dannosi, ma deve essere predisposto sulla base di una mera valutazione della probabilità del rischio.

Un ulteriore principio (sempre relativo all'azione di tutela dell'ambiente) è, infine, quello del bilanciamento previsto – tra l'altro – dall'articolo 174 del

(44) A tale principio ha fatto per la prima volta riferimento il trattato di Maastricht entrato in vigore 11 gennaio 1993.

(45) M. Tallacchini, *“Diritto per la nature, ecologia e filosofia del diritto”*, Torino – 1996.
M. Tallacchini, *“Ambiente e diritto della scienza incerta”*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronico (a cura di), *“Ambiente e diritto”*, Vol. I, Firenze – 1999.

Trattato istitutivo dell'Unione Europea secondo il quale, nel predisporre la sua politica ambientale, la Comunità deve tenere conto *“dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione, dello sviluppo socio economico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato nelle sue singole regioni”*.

Esso esprime l'esigenza di concepire ed organizzare l'azione di tutela dell'ambiente tenendo conto dei vari interessi, esigenze e valori coinvolti.

E' indispensabile, dunque, che la scelta nel senso di adottare una determinata azione rifletta una pluralità di punti di vista e rappresenti la sintesi di una molteplicità di scelte e *“l'armonico coordinamento di una serie di conoscenze e di dati acquisiti attraverso l'esperienza ed elaborati dalla comunità scientifica”*⁴⁶.

La necessità del bilanciamento trova – ad esempio - espressione nella nota sentenza n. 127 del 6 aprile 1990, nella quale la Corte Costituzionale individua nella *“non superabilità dei limiti della normale tollerabilità per la salute”* il criterio per comporre il contrasto tra gli interessi primari dell'ambiente (nel caso di specie della salute) e gli interessi afferenti lo sviluppo economico e sociale.

Nella seconda categoria di principi (quelli che definiscono le sfere di competenza e le attribuzioni dei soggetti) rientra – per quanto sopra argomento in ordine alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione

(46) C. Iuvone, *“Il problema del bilanciamento degli interessi per la tutela dell'ambiente ed altri valori costituzionali”*, in *“Studi parlamentari e di politica costituzionale”* – 1992.

- anzitutto il principio di sussidiarietà⁴⁷.

Esso mira a favorire la costruzione dei rapporti tra i vari livelli di governo secondo un modello flessibile, alternativo a quello fondato sul principio della netta separazione delle sfere di competenza, nel quale la cura di un determinato interesse è attribuito al livello territoriale più appropriato⁴⁸.

Ad esempio, in ambito comunitario l'Unione Europea interviene a tutela dell'ambiente solo e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente conseguiti dai singoli Stati membri, ovvero quando gli stessi possono essere meglio realizzati a livello comunitario⁴⁹.

Altri principi appartenenti alla seconda ricordata categoria sono, poi, il principio di corresponsabilità ed il conseguente principio di cooperazione⁵⁰.

Secondo il primo ad ogni livello territoriale di governo deve essere riconosciuto un ruolo attivo, fondato sull'attribuzione di precise e specifiche responsabilità, al fine di ottimizzare i risultati sfruttando al meglio le capacità e le risorse di ciascuno.

Nessun soggetto può, dunque, essere a priori escluso dalla gestione delle tematiche ambientali: sia i soggetti privati in qualità di cittadini, consumatori ed imprenditori, sia le pubbliche amministrazioni.

(47) Tale principio è stato introdotto per la prima volta dall'articolo 130R del Trattato CEE ed affermato oggi dall'articolo 3B, comma 2, del Trattato di Maastricht.

(48) R. Ridola, *“Forma di Stato e principio di sussidiarietà”*, in *“La riforma costituzionale”*, Padova - 1999.

(49) P. Caretti, *“Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale”*, in *“Quaderno costituzionale”* – 1993;

G. Strozzi, *“Il ruolo della sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea”*, in *“Riv. Italiana di diritto pubblico comunitario”* – 1993.

(50) Il Quinto programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente dell'1 febbraio 1993 ha affermato che *“è necessaria un'azione concertata di tutti gli attori interessati che devono cooperare insieme.”*

E' necessario, però, che la concorrenza delle diverse competenze sia ispirata costantemente al principio di cooperazione: tale principio costituisce, in particolare, il principale fondamento giuridico del dovere generale di mutua informazione tra le istituzioni dei diversi livelli di governo.

Al riguardo, nella sentenza n. 359 del 21 dicembre 1985 la Corte Costituzionale ha affermato che “..... *ma - ed è quello che più importa - ciò trova immediato riscontro nel principio, sicuramente riguardante le competenze, di leale cooperazione reciproca nei rapporti fra i due enti: principio la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione*”.

Inoltre, il principio di cooperazione impone la predisposizione di strumenti concreti che effettivamente realizzino il rapporto collaborativo tra i diversi Enti interessati: da veri e propri meccanismi di codecisione a forme di coordinamento operativo, come le convenzioni, gli accordi di programma e formule varie di partecipazione alle decisioni altrui.

Va, infine, sottolineato come il problema più delicato relativo alle varie forme di cooperazione risieda nell'adeguatezza che ciascun strumento deve avere in relazione al tipo di decisione da adottare ed alla peculiarità delle istanze da soddisfare.

Nella sentenza n. 157 del 10 maggio 1995, il Giudice delle leggi ha sostenuto la possibilità di sindacare in sede giurisdizionale la correttezza delle relative scelte e, dunque, la legittimità del proprio sindacato sugli strumenti attuativi del principio di leale cooperazione.

1.5. - La nozione di ambiente nel diritto dell'Unione Europea.

Come innanzi mostrato, le più varie e raffinate interpretazioni del concetto di ambiente sono state proposte nel corso degli anni dalla dottrina con riferimento all'ordinamento nazionale, anche se, poi, determinante è risultato essere il contributo della Corte Costituzionale.

Anche in relazione al diritto internazionale e, soprattutto, al diritto comunitario è stato, però, ad oggi raggiunto uno stadio di approfondimento tale da consentire la ricostruzione dei tratti essenziali della nozione di ambiente a partire dal diritto positivo.

Mentre sino alla metà degli anni ottanta le norme comunitarie di diritto derivato in materia ambientale erano relative a specifici settori (le prime direttive - risalenti alla prima metà degli anni settanta - disciplinavano, infatti, le sole problematiche relative all'inquinamento atmosferico), negli ultimi anni le stesse hanno sempre più spesso ad oggetto i principi generali dell'azione e della organizzazione nella materia *de qua*, andando a confluire in quello che ormai può essere definito come un *corpus omogeneo* di norme comunitarie.

Da quest'ultimo possono trarsi indicazioni utili per la definizione di ambiente: nell'articolo 3 della direttiva in materia di valutazione d'impatto ambientale⁵¹ si legge, infatti, che per effetti sull'ambiente devono intendersi quelli su “*uomo, fauna e flora*” (prima categoria), quelli su “*suolo, acqua, aria, clima e paesaggio*” (seconda categoria), l'interazione tra i fattori della

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

prima e della seconda categoria ed, infine, quelli su “*i beni materiali e il patrimonio culturale*”.

L'ambiente viene, quindi, inteso in senso assai ampio - secondo la sua etimologia di “*ciò che sta intorno*” - e comprende, innanzitutto, i cinque elementi naturali preesistenti all'uomo ovvero l'aria, il suolo, l'acqua, la flora e la fauna.

Sono, inoltre, ricompresi, nella definizione deducibile da tale direttiva, il paesaggio, i beni materiali ed il patrimonio culturale, che costituiscono il cosiddetto ambiente antropizzato, ossia l'ambiente inteso come risultato dell'interazione tra i fattori naturali e l'azione dell'uomo.

Ad esempio, un bel paesaggio di montagna è costituito non solo dal caratteristico suolo montagnoso, dai ruscelli, dalle conifere e dagli animali locali, ma anche dalle particolari abitazioni che lo abbelliscono.

Ed ancora, la campagna romana si caratterizza per gli acquedotti, i monumenti e le vie consolari con la loro tipica pavimentazione.

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

Analogo concetto di ambiente è, poi, rinvenibile nella direttiva sulla partecipazione ai procedimenti amministrativi e sull'accesso alle informazioni ambientali⁵².

(52) Direttiva del Consiglio 90/313/CEE del 1990 sulla libertà di accesso all'informazione in materia d'ambiente, come modificata per effetto della Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

Sono, infatti, considerate tali quelle informazioni pertinenti lo “*stato dell'acqua, dell'aria, del suolo, della fauna e della flora*” (gli elementi naturali), nonché il “*territorio e gli spazi naturali*”⁵³.

Ed ancora, ulteriori elementi definatori sono forniti dalla direttiva sulla partecipazione del pubblico alle decisioni ambientali⁵⁴ e dalla convenzione di Aarhus del 1998⁵⁵.

In particolare, in tali atti i termini “fauna e flora” vengono sostituiti con quello di “biodiversità e sue componenti” (nell'ambito di tale concetto vengano ricompresi anche gli organismi geneticamente modificati⁵⁶), quello di “aria” viene ampliato con il riferimento alla “atmosfera”, il termine “suolo” viene accompagnato dal riferimento alla “terra”, mentre viene conservato il riferimento al “territorio” ed al “paesaggio”.

La convenzione di Aarhus considera, poi, informazioni sull'ambiente anche quelli relative allo “*stato di salute dell'uomo, la sua sicurezza e le sue condizioni di vita, così come lo stato dei siti culturali e delle strutture abitative ma esclusivamente nella misura in cui sono o possono essere influenzati dallo stato degli elementi dell'ambiente*”.

(53) Sull'interpretazione ampia che la Corte di Giustizia dà della nozione di informazione ambientale si veda Corte Giust., sentenza del 26 giugno 2003, C-233/00, *Commissione / Repubblica francese*.

(54) Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003.

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

Si tratta dell'atto finale di un complesso processo negoziale iniziato a seguito di una decisione presa in occasione della Terza Conferenza interministeriale «Environment for Europe» tenutasi a Sofia dal 23 al 25 ottobre 1995, con la costituzione di un gruppo di lavoro per la preparazione di un testo di convenzione.

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

(56) Sugli O.G.M. si veda M. LABRA - S. IMAZIO - S. GRASSI, “*L'ABC delle biotecnologie vegetali*”, in “*Inf. agr.*” - 2003, p. 27 e seguenti.

Ed ancora, nell'allegato I alla direttiva sulla valutazione ambientale strategica⁵⁷ si considerano i possibili effetti significativi sull'ambiente, *“compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori”*.

Ed infine, nella direttiva sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento⁵⁸ si fa riferimento agli elementi naturali (aria, acqua, suolo), mentre nel regolamento istitutivo dell'Agenzia Europea per l'ambiente⁵⁹ si menzionano aria ed emissioni atmosferiche, acqua, suoli, fauna e flora, ma anche *“la gestione dei rifiuti, le emissioni sonore, le sostanze chimiche pericolose per l'ambiente e la protezione del litorale”*.

Il descritto *corpus* comunitario di norme trasversali rispetto ai settori specifici (acqua, aria, suolo, rifiuti, natura) consente - in sintesi - di pervenire a due distinte conclusioni⁶⁰.

Innanzitutto, che la nozione di ambiente è mutevole e si arricchisce nel corso del tempo e - in secondo luogo - che essa può essere scomposta in due parti: una - di contenuto fisso - costituita dagli elementi naturali (acqua, aria, suolo, natura) e l'altra - di contenuto variabile - composta da elementi

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

Su di essa si veda J. DE MULDER, *“La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente”*, in *“Riv. giur. amb.”* - 2001, p. 939.

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

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

(60) F. De Leonardis, *“La disciplina dell'ambiente tra Unione Europea e WTO”*, in *“Riv. Dir. amm.”* - 2003, Vol. 3, p. 513.

ulteriori, che rientrano nella nozione *de qua* nella misura in cui abbiano una qualche relazione con i primi (paesaggio, territorio, siti culturali, salute, sostanze chimiche, organismi geneticamente modificati).

CAPITOLO SECONDO
LA TUTELA DEL MARE NELL'ORDINAMENTO
INTERNAZIONALE

2.1 – L'evoluzione della normativa internazionale in materia di tutela del mare.

Solo di recente il tema della protezione dell'ambiente marino ha cominciato a presentarsi in maniera sempre più evidente all'attenzione degli operatori giuridici, sia di diritto interno che di diritto internazionale.

L'esigenza di affrontare la questione della tutela del mare da varie fonti di inquinamento (e non solo) si è posta soprattutto a partire dagli anni settanta, in parallelo con l'affinamento della sensibilità ambientale registrata a livello nazionale¹ e con il crescente processo di industrializzazione, ed ha spinto gli Stati ad adottare numerose convenzioni internazionali, sia nella forma di accordi di carattere universale che in quella di trattati regionali, tanto che oggi è possibile individuare la base di un “*diritto internazionale dell'ambiente (marino)*”².

In una lata accezione e nell'ottica di una stretta interdipendenza tra ambiente e risorse biologiche del mare, “*deve intendersi per ambiente marino*³ *il contesto delle acque, dei fondali, dei tratti di costa prospicienti al mare, della flora e della fauna marine e costiere, nonché delle stesse*

(1) G. Gaia, “*Evoluzione e tendenze attuali del diritto internazionale dell'ambiente: brevi considerazioni.*” in “*Ambiente e diritto*” a cura di S. Grassi, M. Cecchetti e A. Andronio, Firenze – 1999, vol. I, p.116.

(2) B. Caravita, “*Diritto dell'ambiente*”, Bologna - 2001, p. 79.

opere dell'uomo autorizzate dall'ordinamento, tutti elementi questi che, nella complessità delle loro relazioni, costituiscono l'habitat e le condizioni di vita dell'uomo stesso, nell'ambito non solo delle zone di mare, ma della fascia costiera ad esse adiacente, ai fini della tutela della salute della persona"³.

La normativa internazionale relativa alla protezione dell'ambiente trae - come è noto - le sue origini dalla sentenza arbitrale del 1941 resa tra Stati Uniti e Canada nel caso della fonderia *Trail*.

Nel relativo compromesso d'arbitrato, il Canada riconobbe espressamente di aver violato il principio di diritto internazionale generale - di formazione consuetudinaria⁴ - secondo il quale ciascuno Stato, nella utilizzazione del proprio territorio, ha l'obbligo di non arrecare danno al territorio di altro Stato (cd. divieto di inquinamento transfrontaliero)⁵.

Tra le prime convenzioni a carattere settoriale, che si limitano cioè a disciplinare taluni tipi di inquinamento, vanno ricordate la Convenzione per la preservazione delle acque del mare dall'inquinamento da idrocarburi adottata a Londra il 12 maggio 1954⁶ e la Convenzione di Bruxelles sulla responsabilità civile degli esercenti di navi nucleari del 25 maggio 1962.

Altri accordi, di carattere regionale, furono, poi, stipulati sul finire degli anni sessanta con riferimento a determinate zone di mare, come l'accordo di

(3) C. Angelone, "Ambiente marino e disciplina delle risorse", Riv. giur. amb. - 2000, vol. 1, p. 159.

(4) Altra norma internazionale di origine consuetudinaria è quella concernente l'obbligo di cooperazione tra Stati.

(5) "No State has the right to use or permit to use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to territory of another or the properties of persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence".

(6) Successivamente sostituita dalla Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento da Navi (MARPOL 1973 - 1978).

Bonn del 9 giugno 1969 concernente la cooperazione in materia di lotta contro l'inquinamento da idrocarburi delle acque del Mare del Nord.

In particolare, si assistette ad un vero e proprio proliferare di tale ultima tipologia di accordi, tra i quali vanno ricordati la Convenzione di Copenaghen per l'inquinamento del Mare del Nord da idrocarburi del 16 settembre 1971, la Convenzione di Oslo sulla prevenzione dell'inquinamento per scarico da navi ed aerei del 15 febbraio 1972 ed, ancora, la Convenzione di Parigi per inquinamenti dalla terraferma del 4 giugno 1975, oltre a numerosi accordi bilaterali.

Caratteristica fondamentale di tale “*prima generazione*” di convenzioni internazionali fu quella di limitarsi alla previsione di diritti ed obblighi reciproci e sinallagmatici tra gli Stati contraenti, senza – invece - occuparsi del tema della responsabilità dello Stato in occasione di episodi di inquinamento: esclusa la responsabilità di quest'ultimo, la responsabilità era riferita – in via esclusiva – al singolo operatore.

Ma fu proprio – come accennato - negli anni settanta che si assistette a un profondo e rinnovato interesse per la tematica *de qua* dovuto, in parte, al verificarsi di gravi incidenti come quelli in cui furono coinvolte le supertankers *Torrey Canyon* (1967)⁷ e *Amoco Cadiz* (1978)⁸ ed, in parte, ad una sempre maggiore sensibilizzazione alle problematiche ambientali.

In tale ottica vanno, dunque, letti la Dichiarazione di principi adottata dalla

(7)La petroliera si arenò, per un errore umano, davanti alle coste della Cornovaglia con la fuoriuscita di circa 120.000 tonnellate di greggio che si riversarono lungo le coste francesi ed inglesi.

(8)La Amoco Cadiz si arenò su una secca a tre miglia dal litorale di Brittany (Francia) provocando la fuoriuscita di 220.000 tonnellate di petrolio su circa 400 km di coste bretoni.

Conferenza sull'ambiente umano di Stoccolma 1972, nella quale l'ambiente (anche marino) viene qualificato quale “*patrimonio comune dell'umanità*”⁹, l'articolo 30 della Risoluzione n. 3281 adotta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1974, contenente la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati, la Risoluzione n. 3133 - adottata dalla medesima Assemblea il 13 dicembre 1973 - relativa alla protezione dell'ambiente marino e – soprattutto – la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo approvata alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992¹⁰.

Tali dichiarazioni sono atti sforniti di un carattere immediatamente vincolante, ma – in quanto frutto di lunghi e complessi processi negoziali condotti su scala mondiale – in grado di orientare l'attività degli Stati ed i rapporti tra di essi¹¹.

(9) Altro principio fondamentale è il numero 21, secondo il quale “*gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo la loro politica ambientale ed hanno l'obbligo di fare in modo che le attività esercitate sotto la loro giurisdizione o controllo non cagionino danni all'ambiente degli altri Stati o di altre Regioni*”.

(10) Nel corso di tale Conferenza fu aperta alla firma la Convenzione quadro sul cambiamento climatico (New York 1992), la quale ha istituzionalizzato lo strumento della conferenza delle parti, qualificandola quale organo supremo della convenzione alla quale è riservata la funzione di monitorare l'applicazione della Convenzione quadro e di assumere tutte le decisioni necessarie per la promozione degli obiettivi in essa contenuti. Nel corso della terza Conferenza, tenutasi a Kyoto nel dicembre 1997, è stato adottato in Protocollo di Kyoto, nel quale sono stati fissati i limiti e i tempi per la progressiva riduzione dell'emissione dei sei gas considerati responsabili del fenomeno del cambiamento climatico del pianeta.

(11) B. Caravita, “*Diritto dell'ambiente*”, Bologna - 2001, p. 81;
- P. Fois, “*Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*”, in “*Dig. Disc. Pubbl.*”, Torino – 1989, vol. III, p. 219.

2.2 – Le convenzioni internazionali di seconda generazione e la Convenzione di Montego Bay.

Il ricordato mutamento di tendenza nella valutazione delle problematiche relative alla tutela ed alla protezione del mare portò alla nascita di una “*seconda generazione*” di convenzioni internazionali¹², quali – ad esempio - la Convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969 sull’intervento in alto mare in caso di incidente che comporti o possa comportare un inquinamento da idrocarburi¹³ e la Convenzione del 18 dicembre 1971 – anch’essa sottoscritta a Bruxelles – istitutiva di un Fondo internazionale per il risarcimento dei danni derivanti dall’inquinamento da idrocarburi¹⁴, il cui carattere innovativo fu quello di affrontare il delicato tema della responsabilità degli Stati.

Ma ciò non attraverso la previsione di un vero e proprio obbligo di risarcire il danno cagionato all’ambiente marino, quanto – piuttosto - sotto il profilo della previsione del dovere, per ciascun Stato aderente, di vigilanza e di controllo – secondo le forme e le modalità proprie dei singoli ordinamenti interni – al fine di assicurare la effettiva e piena tutela preventiva e repressiva del mare. Tra le convenzioni in esame quella più importante è sicuramente la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, aperta alla firma a Montego Bay il 30 aprile 1982¹⁵, la quale dedica al tema della

(12) J. Passmore, “*La nostra responsabilità per la natura*”, Milano – 1991.

(13) Successivamente modificata dal Protocollo di Londra del 1976.

(14) Anche essa modificata per effetto del Protocollo di Londra del 1976.

(15) La Convenzione di Montego Bay è entrata in vigore il 16 novembre 1994, dodici mesi dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica da parte della Guyana, contestualmente all’Accordo integrativo concluso a New York il 29 luglio 1994 modificativo della Parte XI della Convenzione stessa.

protezione e della preservazione del mare l'intera parte XII costituita da 46 articoli – dal 192 al 237 – ripartiti in undici sezioni e che, all'articolo 192, pone a carico degli Stati firmatari¹⁶ il fondamentale “*obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino*” dall'inquinamento.

Quest'ultimo viene, in particolare, espressamente definito quale immissione diretta od indiretta ad opera dell'uomo di sostanze o di energia nell'ambiente marino, quando ciò comporti effetti nocivi sulle risorse biologiche, rischi per la salute dell'uomo, intralci allo svolgimento delle attività marittime, ivi compresa la pesca, l'alterazione della qualità del mare dal punto di vista delle sue utilizzazioni e la degradazione delle sue attrattive.

Definita quale convenzione “*quadro*” o “*cornice*”¹⁷, secondo alcuni autori conterrebbe unicamente disposizioni aventi il valore di mere affermazioni di principio, secondo altri¹⁸ sarebbe – più correttamente – fonte di vere e proprie norme, di carattere generale, vincolanti il contenuto delle legislazioni nazionali e destinate ad essere completate dai vari accordi settoriali e regionali.

Le prime quattro sezioni (delle undici richiamate) prevedono gli obblighi che si impongono a tutti gli Stati firmatari e, fra questi, quelli di adottare le

(16) Il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica con la legge 2 dicembre 1994, n. 689 ed il relativo strumento di ratifica è stato depositato presso il Segretario generale delle Nazioni Unite in data 12 gennaio 1995.

Sulla istituzione delle zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare italiano con legge 8 febbraio 2006, n. 61 vedi *infra*.

(17)Starace, “*La protezione dell'ambiente marino nella Convenzione delle N. U. sul diritto del mare.*” in “*Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*”, Milano – 1983, p. 804.

(18)Treves “*La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10.12.1992*”, Milano – 1983, p. 48.

misure idonee a prevenire, ridurre o controllare l'inquinamento ed il dovere di informare gli Stati suscettibili di essere interessati da episodi di inquinamento marino¹⁹.

La sezione quinta disciplina, poi, i diversi obblighi posti a carico dello Stato costiero in relazione alle diverse forme di inquinamento.

Di regola, la giurisdizione ed i poteri di quest'ultimo sono esclusivi, salvo la concorrente competenza dello Stato di bandiera e della Autorità internazionale dei fondi marini²⁰ per quanto attiene alla zona internazionale.

In tema di inquinamento da navi, lo Stato di bandiera ha l'obbligo di adottare una regolamentazione avente perlomeno lo stesso grado di efficacia di quella elaborata dall'organizzazione internazionale competente (OMI): ciò si traduce nel fatto che al di là delle acque territoriali²¹ la sola normativa applicabile è quella internazionale.

La Convenzione regola, inoltre, le misure per facilitare l'esercizio dei poteri di polizia e controllo (sezione settima), i diritti degli Stati costieri sulla

(19) C. Angelone, "Ambiente marino e disciplina delle risorse" in Riv. Giur. Ambiente – 2000, Vol. I, p. 159;

- M. Angeloni – A. Senese, "Principi applicativi dei principali istituti del nuovo diritto del mare", Bari – 1998, pp. 59/75.

(20) E' definita "Area internazionale dei fondi marini" l'area sommersa situata al di là delle zone di giurisdizione nazionale delle acque territoriali e della piattaforma continentale. Il compito di gestire lo sfruttamento delle relative risorse è affidato in via esclusiva all'Autorità internazionale dei fondi marini - strutturata in forma collegiale negli organismi dell'Assemblea e del Consiglio e che si avvale, quale strumento operativo, dell'Impresa internazionale dei fondi marini – seguendo il sistema dello sfruttamento parallelo.

(21) L'art. 2 della Convenzione di Montego Bay stabilisce che la sovranità dello Stato si estende a una zona di mare adiacente alle coste denominata "mare territoriale". Esso, ai sensi dell'art. 3 della stessa Convenzione, può estendersi fino ad un massimo di 12 miglia dalla costa (rectius: dalla linea di bassa marea ai sensi dell'art. 5). Per quel che riguarda l'Italia, la legge n. 359 del 24.08.1974 ha modificato l'art. 2 del codice della navigazione estendendo il mare territoriale a 12 miglia. Lo Stato costiero ha, altresì, il diritto esclusivo di sfruttare tutte le risorse della piattaforma continentale (art. 77), intesa come quella parte del suolo marino contiguo alle coste che costituisce il naturale prolungamento della terra emersa e che, pertanto, si mantiene ad una profondità costante (circa 200 m) per poi precipitare o degradare negli abissi.

banchisa (sezione ottava), i profili di responsabilità (sezione nona), l'esclusione dal campo di applicazione della normativa delle navi da guerra o di quelle statali utilizzate per fini diversi da quelli commerciali (sezione decima).

Infine, la sezione undicesima prende in esame gli obblighi discendenti da altri strumenti internazionali in un'ottica di armonizzazione con gli obiettivi ed i principi generali propri della Convenzione.

2.3 – (segue) Le varie forme di inquinamento disciplinate dalla Convenzione di Montego Bay.

Dopo lunghi negoziati, furono individuate e definite le seguenti cause di inquinamento del mare:

a) **Inquinamento di origine terrestre**²², dovuto – in particolare - allo scarico dei fiumi, degli impianti industriali costieri od emissari, e di altre fonti situate sul territorio degli Stati, che ingenera aspetti e problematiche tecnico – giuridiche estremamente complesse, soprattutto in riferimento alla regolamentazione delle fonti di scarico ed in considerazione delle diverse condizioni di sviluppo economico dei singoli Stati.

L'articolo 207 della Convenzione pone a carico di ciascun Stato l'obbligo di

(22) Esso è senza dubbio molto accentuato per quanto riguarda il Mare Mediterraneo, il quale costituisce lo sbocco di alcuni grandi fiumi (Rodano, Po e Nilo) che scaricano enormi masse di acqua e spesso portano flussi considerevoli di inquinamento. I principali scarichi di residui terrestri sono – in particolare – prodotti dalle industrie e dai centri urbani e sono localizzati soprattutto nel Mediterraneo nord – occidentale, principalmente nell'area di Barcellona, nei complessi portuali ed industriali di Fos – Berre, nei pressi di Marsiglia, nella zona di Genova e del nord Adriatico e, in maniera più limitata, nell'area di Atene e sulle coste israeliane e libanesi.

emanare normative idonee a prevenire, ridurre e controllare tale forma di inquinamento, anche in considerazione delle specificità regionali, delle potenzialità economiche degli Stati in via di sviluppo e delle esigenze di sviluppo economico di questi ultimi.

b) Inquinamento provocato da attività relative al fondo marino soggetto alla giurisdizione nazionale, ovvero derivante dalle attività di ricerca e di sfruttamento delle risorse minerarie marine svolte sul fondo del mare territoriale e sulla piattaforma continentale.

In particolare, dette attività possono ingenerare sia un inquinamento volontario e “fisiologico”, connesso al normale funzionamento degli impianti – come ad esempio lo scarico in mare dei detriti e dei fanghi oleosi prodotti dalla perforazione del fondo, sia un inquinamento accidentale e “patologico”, derivante da eventi straordinari e non prevedibili, quale un’esplosione a bordo di una piattaforma petrolifera²³.

Al riguardo, l’articolo 208 della Convenzione di Montego Bay prevede che gli Stati rivieraschi adottino atti e disposizioni normative ed amministrative finalizzate a prevenire, ridurre e monitorare l’inquinamento delle aree del fondo marino soggette alla loro giurisdizione esclusiva; disposizioni che non devono avere una efficacia minore rispetto a quelle stabilite a livello internazionale.

In ambito regionale, nel 1994 è stato sottoscritto a Madrid il Protocollo

(23) I. Caracciolo, “*La responsabilità dello Stato per l’inquinamento dovuto all’esplorazione ed allo sfruttamento dei fondali marini*”, in *Diritto marittimo* – 1991, p. 616;
- Treves, “*La pollution resultant de l’exploration et de l’exploitation des fonds marins en droit international*”, in *Annuario francese di diritto internazionale* – 1987, p. 828.

sull'inquinamento risultante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo marino e del sottosuolo, il quale contiene una normativa che consente il controllo e la prevenzione di eventuali azioni dannose connesse all'attività di sfruttamento, e che obbliga i (soli) Stati aderenti a predisporre gli strumenti necessari per la eliminazione delle cause di inquinamento.

c) **Inquinamento derivante da attività condotte nell'Area marina**²⁴, istituita dall'articolo 136 della Convenzione al di là del limite della giurisdizione nazionale e proclamata dall'O.N.U. patrimonio comune dell'umanità.

In particolare, tali attività riguardano l'esplorazione e lo sfruttamento dei fondali marini internazionali, che pongono particolari problematiche poiché le risorse minerarie ivi rinvenibili sono costituite soprattutto dai noduli polimetallici²⁵ localizzabili sulle piane abissali a profondità ricomprese tra i 4.000 ed i 6.000 metri.

Tali noduli, infatti, si presentano parzialmente affondati nelle argille e nei fanghi del fondo e ricoprono - come una coltre - centinaia e centinaia di chilometri di fondali marini dove la penetrazione dei raggi solari è quasi nulla, la temperatura intorno allo zero e la pressione esercitata dalla sovrastante colonna d'acqua elevatissima.

Più in particolare, essi sono diffusi con diverse intensità nell'Oceano Pacifico centrale, in quello meridionale, nell'Atlantico di fronte al Brasile e

(24) Vedi anche nota 20.

(25) Sono denominati in tale modo in quanto consistono in un aggregato di diversi materiali, quali manganese, nickel, rame e cobalto.

nell'Oceano indiano a sud – est del Capo di Buona Speranza.

A tale proposito, la Convenzione ha previsto l'istituzione di una apposita organizzazione internazionale - l'Autorità internazionale dei fondi marini - la quale è chiamata a gestire le risorse dell'Area medesima con l'ausilio di un apposito organo (l'Impresa) e adottare misure regolamentari idonee ad evitare che le predette attività possano cagionare effetti nocivi sull'ambiente marino. Peraltro, anche sui singoli Stati²⁶ incombe, in virtù dell'articolo 209, l'obbligo di prevedere norme aventi lo scopo di prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento che possa risultare dalle attività di sfruttamento dei fondi marini internazionali condotte da proprie navi o installazioni.

d) Inquinamento da immissione (c. d. **dumping),** dovuto alle operazioni di scarico volontario effettuato dalle navi o dagli aeromobili di rifiuti prodotti a terra e non connessi alle attività di navigazione, come nel caso della nave (o dell'aeromobile) che smaltisca in mare i rifiuti tossici prodotti da industrie localizzate a terra.

Tale forma di inquinamento è disciplinata – a livello universale – dalla Convenzione di Londra del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento da scarico di rifiuti e di altre sostanze, e – sul piano regionale – dal Protocollo per la prevenzione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo da operazioni

(26) L'impresa e gli Stati o le società da questi patrocinati devono presentare all'Autorità dei piani di lavoro che devono comprendere due operazioni di estrazione in due settori equivalenti. L'Autorità, con l'approvazione, conferisce al richiedente un diritto esclusivo di sfruttamento per una delle due parti, mentre nell'altra le attività minerarie saranno condotte dall'Autorità attraverso l'Impresa od in associazione con gli Stati in via di sviluppo.

di immersione effettuate da navi ed aeromobili sottoscritto a Barcellona il 16 febbraio 1976²⁷; entrambi distinguono le sostanze nocive in tre categorie, per la prima delle quali vige un divieto assoluto di scarico²⁸, mentre per la seconda occorre un'autorizzazione speciale (c.d. lista grigia) e per la terza è sufficiente un'autorizzazione di carattere generale.

Orbene, ad integrazione di tale normativa l'articolo 210 della Convenzione di Montego Bay espressamente dispone che ogni Stato firmatario debba adottare atti normativi per la prevenzione dell'inquinamento da *dumping*, diretti, in particolare, a garantire che nessuna immissione di rifiuti possa essere effettuata in mare senza l'autorizzazione preventiva delle competenti autorità nazionali; disposizioni – legislative ed amministrative – che non devono avere efficacia inferiore rispetto alla normativa di carattere mondiale. E', infine, previsto che l'immissione di sostanze nocive nella fascia di mare attribuito alla giurisdizione esclusiva nazionale sia subordinata al consenso preventivo ed esplicito dello Stato costiero.

e) **Inquinamento provocato da navi**, risultante dal versamento in mare – involontariamente o all'esito di incidenti - di sostanze nocive in connessione con l'attività di navigazione, il quale può assumere aspetti di particolare gravità nell'ipotesi di navi esercenti il trasporto di materiale nocivo, quali idrocarburi o prodotti chimici.

Tale forma di inquinamento trova la propria disciplina di carattere generale

(27) U. Leanza, "La Convenzione sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino", Napoli – 1992.

(28) Tra le sostanze in oggetto, comprese nella c.d. lista nera, rientrano – ad esempio - il mercurio, il cadmio, gli idrocarburi ed i rifiuti radioattivi.

nella Convenzione di Londra del 1954 per la prevenzione dell'inquinamento del mare da idrocarburi, così come modificata dalle Convenzioni di Londra sulla prevenzione dell'inquinamento da Navi (MARPOL 1973 – 1978)²⁹.

Al riguardo, vanno ricordate le disposizioni in materia di caratteristiche costruttive delle petroliere e delle navi superiori ad un certo tonnellaggio, le quali prevedono che le medesime debbano dotarsi di apposite strutture atte alla conservazione a bordo dei residui di idrocarburi.

In particolare, per le petroliere di nuova costruzione le MARPOL³⁰ del 1973 e del 1978 prevedevano la realizzazione di cisterne per zavorra segregata, che consentivano un ridotto impatto ambientale per le operazioni connesse al carico, allo scarico, al lavaggio e allo zavorramento³¹.

Successivamente, all'esito della decisione IMO del 6 marzo 1992, alle MARPOL sono state apportate modifiche – con decorrenza 6 luglio 1993 – che prevedono per le nuove petroliere l'obbligo del doppio scafo o ti tecnologia equivalente; per le navi monoscafo consegnate antecedentemente al 6 luglio 1993 un programma di progressiva eliminazione, secondo un preciso calendario.

(29) La MARPOL è stata ratificata dall'Italia nel 1980 ed è in vigore dal 1983. A tale Convenzione sono allegati tre Protocolli.

(30) La MARPOL è stata emendata a Londra il 14.9.1995 nel corso della 37^a Sessione del Comitato Protezione Ambiente Marino con risoluzione MEPC.65. Detti emendamenti, entrati in vigore – a livello internazionale – in data 1^o luglio 1997, prevedono:

1)- l'obbligo per tutte le navi di stazza uguale o superiore alle 400 tonnellate, per quelle abilitate al trasporto di 15 persone o più, nonché per ogni piattaforma fissa o mobile impegnata nell'esplorazione e nello sfruttamento delle risorse poste sul fondo marino, di avere a bordo un Registro dei Rifiuti; 2)- l'obbligo per tutte le navi individuate al punto precedente di avere a bordo un piano per la gestione ed il controllo dei rifiuti secondo le Linee Guida predisposte dall'IMO. Il modello del registro dei Rifiuti e le Linee Guida per lo Sviluppo dei Piani di Gestione ed il Controllo dei Rifiuti a bordo sono stati approvati in Italia – dall'Ispettorato Centrale per la Difesa del Mare – con Decreti del 25 agosto 1997.

(31) A. Xerri, "Tutela dell'ambiente marino", in "Novissimo Digesto italiano", Torino – 1987, App. VII.

Ulteriori e più rigide misure sono state, infine, introdotte, con modifiche alla MARPOL 1973/1978 a partire dal 1° settembre 2002, per effetto del Regolamento CE n. 417/2002 del 18 febbraio 2002; si è stabilito un nuovo calendario di conformità delle petroliere monoscafo che, indipendentemente dalla bandiera, accedono ad un porto o ad un terminale offshore sotto la giurisdizione di uno Stato membro.

In considerazione della descritta dettagliata regolamentazione degli standards di carattere tecnico volti alla prevenzione, alla riduzione ed al controllo dell'inquinamento da navi operata dalla MARPOL, l'articolo 211 della Convenzione di Montego Bay si è limitata a prevedere l'obbligo per ogni Stato di adottare leggi e regolamenti per prevenire l'inquinamento da parte delle navi battenti la propria bandiera, o da essi immatricolate, la cui efficacia non sia (ancora una volta) inferiore rispetto alle norme accettate a livello internazionale. In aggiunta a tale obbligo, la Convenzione prevede, poi, il potere per lo Stato costiero di emanare norme antinquinamento quali condizioni di accesso ai propri porti ed acque interne ed – ancora – disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento da navi applicabili entro il limite del mare territoriale, le quali non devono, però, pregiudicare il diritto di passaggio inoffensivo delle navi straniere.

Lo Stato rivierasco ha, infine, il potere di adottare norme per la prevenzione dell'inquinamento valevoli per la propria zona economica esclusiva³²,

(32) La zona economica esclusiva, disciplinata agli artt. 55 e seg. della Convenzione di Montego Bay, può estendersi fino a 200 miglia marine dalla linea di base del mare territoriale. Nel suo interno lo Stato costiero ha il controllo esclusivo di tutte le risorse economiche, sia biologiche che minerali, sia del suolo e del sottosuolo che delle acque sovrastanti.

purché conformi ed applicative dei principi e delle disposizioni internazionali generalmente accettate.

f) Inquinamento di origine atmosferica e trans atmosferica.

Con riferimento a questa specifica e peculiare tipologia di inquinamento, la normativa – sia consuetudinaria che pattizia – trae origine dalla nota sentenza arbitrale concernente il caso della Fonderia Trail³³.

A livello universale, la disciplina dell'inquinamento atmosferico si ricava – seppur indirettamente – dagli accordi internazionali sul regime dello spazio extra atmosferico, nonché dalle convenzioni sull'inquinamento da radioattività.

L'articolo 212 della Convenzione di Montego Bay pone a carico degli Stati l'obbligo di adottare misure normative (e amministrative) aventi lo scopo di ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento marino di origine atmosferica o trans atmosferica.

2.4 – (segue) La responsabilità degli Stati in materia di lotta all'inquinamento e di protezione dell'ambiente marino nella Convenzione di Montego Bay.

La Convenzione in oggetto prevede genericamente – accanto alla responsabilità internazionale dello Stato – anche la responsabilità dell'operatore, realizzando, in tal modo, uno spostamento della medesima

(33) Vedi paragrafo 2.1.

dal livello dello Stato a quello dell'armatore o, comunque, della società armatrice che ha provocato il danno³⁴.

Più nel dettaglio, l'articolo 235, nell'occuparsi della responsabilità internazionale degli Stati, si limita ad affermare che gli stessi hanno l'obbligo di controllare che vengano adempiuti i propri obblighi in materia di protezione e prevenzione dell'ambiente marino, pena la loro responsabilità secondo l'ordinamento internazionale.

Si tratta, dunque, di una disposizione che – da un lato – pone una norma primaria che prevede un obbligo positivo e che – dall'altro – introduce una norma secondaria in ordine alla conseguente responsabilità nel caso di mancata osservanza della prima.

La peculiarità di tale previsione va, dunque, correttamente ravvisata nel fatto che la norma secondaria è priva di contenuti, operando un rinvio “mobile” al diritto internazionale generale attraverso il quale i contenuti della fattispecie “responsabilità” si modificano in relazione alle modificazioni che subiscono le norme di diritto internazionale generale in materia di responsabilità degli Stati.

L'articolo in esame non prevede, pertanto, un obbligo di vera e propria riparazione ovvero una ipotesi di responsabilità oggettiva per danni cagionati all'ambiente marino, in forza del quale qualsiasi danno ricollegabile all'attività espletata da uno Stato comporti l'obbligo di riparazione da parte di quest'ultimo.

(34) S. Nespore, “Rapporto mondiale sul diritto dell'ambiente”, Milano – 1996.

Pur tuttavia, va evidenziato come l'articolo 235, nell'evidenziare che l'ambiente marino costituisce un bene indivisibile e limitato, abbia posto le basi giuridiche di una responsabilità nei confronti dell'intera Comunità internazionale nel caso di violazione delle norme poste a tutela dell'ambiente marino.

E ciò in considerazione della nuova rilevanza assunta dalla tutela dell'ambiente marino, non più limitata all'interesse del singolo Stato costiero, bensì estesa a tutti gli Stati – marittimi e non – la quale ha portato alla previsione, nella Convenzione in commento, di due nuovi istituti, quali il potere d'intervento dello Stato costiero in alto mare in caso di “*inquinamento massiccio*” ed il potere esercitabile dallo Stato del porto nei confronti delle navi che via facciano ingresso dopo aver prodotto un “*inquinamento elevato*” dell'ambiente marino, senza che a nulla rilevi la circostanza che le acque inquinate siano o meno sottoposte alla giurisdizione di tale Stato.

2.5 – La tutela del Mare Mediterraneo.

In ambito internazionale sono stati stipulati vari accordi per tutelare il Mar Mediterraneo, considerato quale patrimonio da preservare e salvaguardare nell'interesse delle generazioni presenti e future³⁵, quale fondamentale area di transito per l'esercizio della navigazione marittima internazionale,

(35) U. Leanza, “*riflessi economici della navigazione e dello sfruttamento delle risorse nel Mediterraneo alla luce del nuovo diritto del mare*”, in “*Studi mar.*”, n. 37 – 1990.

ed – ancora – quale importante zona di frontiera.

La prima convenzione in tal senso fu stipulata a Barcellona il 16 febbraio 1976³⁶ da venti paesi rivieraschi del *Mare Nostrum*, tra i quali l'Italia, e la Comunità Europea, al fine di tutelare l'ambiente marino e le regioni costiere di tale area.

Con essa le parti contraenti si sono obbligate ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire, ridurre ed eliminare l'inquinamento, nonché a migliorare l'ambiente marino per contribuire allo sviluppo sostenibile dell'area: sono stati indicati alcuni strumenti legali – noti come Protocolli – che prendono in considerazione le possibili fonti di inquinamento del Mediterraneo³⁷ e le misure per contrastarle.

In particolare, il primo Protocollo – relativo alla prevenzione degli inquinamenti causati dalle operazioni di scarico effettuate da navi e da aeromobili – proibisce lo scarico in mare e l'incenerimento di rifiuti pericolosi, il secondo Protocollo³⁸ – sulla cooperazione in materia di lotta contro l'inquinamento da idrocarburi e da altre sostanze pericolose – obbliga, invece, le parti contraenti alla cooperazione in occasione di gravi ed imminenti danni all'ambiente marino e costiero nelle aree di interesse di una o più parti.

Successivamente sono stati sottoscritti altri Protocolli:

(36) La Convenzione - contenente sei Protocolli - è stata emendata e rafforzata nel 1995.

(37) U. Leanza, *“Il regime giuridico del Mar Mediterraneo”*, Milano – 1987.

(38) Entrambi i Protocolli sono entrati in vigore in ambito internazionale il 12 febbraio 1978 e sono stati autorizzati e resi esecutivi in Italia con la legge n. 30 del 1979.

a) il Protocollo di Atene del 17 maggio 1980³⁹, relativo all'inquinamento derivante da fonti ed attività terrestri, il quale ha la finalità di eliminare le sostanze tossiche persistenti e quelle accumulate ed accumulabili nella catena alimentare. Tale Protocollo è stato successivamente modificato con emendamenti adottati a Siracusa il 7 marzo 1996, i quali prevedono l'adozione di un programma di azione per la riduzione dell'inquinamento da attività terrestri, attraverso la progressiva eliminazione delle sostanze tossiche e l'imposizione in capo ai singoli Stati contraenti dell'obbligo di prevedere simili programmi di azione a livello nazionale entro un periodo di cinque anni.

b) il Protocollo di Ginevra del 1982⁴⁰, che impegna i paesi contraenti a preservare e conservare le biodiversità marine e le specie della flora e della fauna minacciate nella regione del Mediterraneo, attraverso la creazione di “*zone specialmente protette*”⁴¹ (contigue alla frontiera o ai confini della zona di giurisdizione esclusiva nazionale di un altro Stato), nella quali è vietato il rilascio ed il deposito di rifiuti, nonché l'introduzione di specie non endemiche o geneticamente modificate, le quali potrebbero alterare irrimediabilmente i delicati equilibri degli ecosistemi.

c) il Protocollo di Madrid del 1994, il quale disciplina le attività di sfruttamento e di esplorazione della piattaforma continentale – sia con riferimento ai fondali marini che in relazione al sottosuolo, il cui legittimo

(39) Entrato in vigore il 17 giugno 1983 e reso esecutivo in Italia con la legge n. 128/1985.

(40) Sostituito dal nuovo Protocollo di Barcellona del 1995.

(41) F. Spadi, “*Le aree marine protette nell'ordinamento internazionale*”, in “*Rivista giuridica dell'Ambiente*”, 1998.

svolgimento è espressamente subordinato al preventivo rilascio di appositi permessi sulla base delle migliori tecnologie disponibili.

d) il Protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del Mar Mediterraneo derivante dal trasporto via mare di rifiuti pericolosi adottato a Smirne nel 1996, il quale pone il divieto per gli Stati non aderenti alla O.E.C.D.⁴² di importare effluenti radioattivi e tossici, ed ancora il divieto di esportazione e trasporto di tali sostanze dai paesi dell'O.E.C.D. verso i paesi non aderenti.

Tale Protocollo promuove, poi, l'adozione e l'introduzione – nei paesi aderenti – di cicli e processi di produzione “puliti” così da eliminare a monte tutte le delicate problematiche connesse al ciclo di gestione e smaltimento dei rifiuti pericolosi.

Non secondaria è, infine, nello spirito della disposizione in commento, la finalità di scongiurare il pericolo che i paesi in via di sviluppo vengano trasformati in vere e proprie discariche dei paesi sviluppati.

Tutti gli Stati che si affacciano sul Mare Mediterraneo (e la Unione Europea) hanno aderito alla Convenzione di Barcellona, ma non tutti hanno completato il procedimento nazionale di ratifica: ad oggi – dunque – è entrato in vigore il solo Protocollo sulle aree protette e sulla biodiversità, con conseguente impossibilità di utilizzare importantissimi strumenti di tutela del *Mare Nostrum*⁴³.

(42) Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

(43) Storace, “La Protezione internazionale del Mar Mediterraneo dall'inquinamento”, relazione all'incontro di studio sul tema del trasporto marittimo ed aereo, deregulation CEE e problemi dell'Area del Mediterraneo, tenutosi a Pozzallo (Ragusa) nel mese di settembre 1992.

2.6 – Le aree marine protette nel diritto internazionale.

Per area marina protetta va intesa "*qualsiasi area dell'infralitorale o del mesolitorale con le acque che la ricoprono, e la flora, la fauna, le caratteristiche storiche e culturali, che è stata sottoposta, per legge, a misure di protezione ambientale riferite, in tutto o in parte, all'ecosistema ambientale che vi è compreso*"⁴⁴. Essa rappresenta uno strumento di tutela fondamentale per tutti quei siti che, a causa delle loro caratteristiche peculiari, necessitano di un grado di protezione maggiore o speciale rispetto all'ambiente generalmente inteso.

L'interessamento del diritto internazionale a questa tematica è comunque relativamente recente, e si è sviluppato prima in un prospettiva regionale e solo successivamente in un ambito propriamente universale.

A dette aree fanno riferimento diversi atti internazionali, tra cui vanno ricordati: 1)- la Raccomandazione UNESCO sulla protezione - a livello nazionale - del patrimonio culturale e naturale mondiale del 16 novembre 1972, secondo la quale gli Stati dovrebbero "*prendere quei provvedimenti necessari*" per la tutela e la conservazione del patrimonio culturale e naturale mondiale nel quale sono inclusi "*aree definite che costituiscono l'habitat di specie animali e vegetali... di particolare importanza dal punto di vista della scienza e della conservazione*", nonché "*siti naturali definiti di particolare valore dal punto di vista della scienza, della conservazione o*

(44) Definizione tratta dalla Risoluzione 17.38 dell'Assemblea Generale della *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN), riunitasi a San José, Costa Rica, nel 1988.

della bellezza naturale o in relazione all'opera congiunta dell'uomo e della natura"⁴⁵; **2)**- Linee guida per la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento di origine terrestre, adottate dal Consiglio Direttivo UNEP il 24 maggio 1985, per le quali "*gli Stati dovrebbero, in un modo compatibile con il diritto internazionale, prendere tutte le misure appropriate, come l'istituzione di riserve e santuari marini, per proteggere al massimo grado possibile determinate aree dall'inquinamento*"; **3)**- il Capitolo 17° dell'*Agenda 21* - il programma d'azione concordato dai 183 paesi partecipanti alla Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992 - per cui è necessario proteggere habitat e aree marine ecologicamente vulnerabili, sia che queste si trovino sotto giurisdizione nazionale sia che si trovino localizzate in alto mare. Trattasi, in particolare, di disposizioni che non pongono un obbligo ma piuttosto una esigenza morale e/o sociale⁴⁶.

Di ben altro rilievo sono, invece, i sei trattati internazionali di carattere universale che - senza limiti o condizionamenti regionali - si occupano delle aree *de quibus*, i quali possono essere suddivisi in tre sottogruppi:

- 1) accordi che stabiliscono la tutela specifica di certe aree per poter meglio garantire la conservazione di determinate specie animali;
- 2) accordi che inseriscono le "aree protette" in un ambito più vasto, avente finalità di più largo respiro;

(45) BURHENNE, "*International Environmental Soft Law*", Dordrecht - 1993.

(46) F. Spadi, "*Le aree marine protette nell'ordinamento internazionale*", in "*Rivista giuridica dell'Ambiente*", 1998.

3) accordi dedicati esclusivamente ed interamente alla protezione di siti particolari.

2.7 – (segue) i singoli accordi internazionali di carattere universale.

1)- Appartengono al primo gruppo di accordi la Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alla balena di Washington del 2 dicembre 1946 e la Convenzione relativa alla conservazione delle specie migratrici appartenenti alla fauna selvatica di Bonn del 23 giugno 1979.

La prima⁴⁷ regola lo sfruttamento della “risorsa balena” tenendo conto del sovra sfruttamento a cui è stata sottoposta questa specie animale a partire dal XIX secolo. Nato come accordo di gestione della specie, esso ha ormai assunto i caratteri di un accordo di protezione, specie grazie alle modifiche apportate allo "*Schedule*" dalle Parti riunite nella *International Whaling Commission - IWC*. Lo "*Schedule*", parte integrante della Convenzione, raccoglie tutte le regole tecniche relative alla cattura, alle stagioni di caccia, alle quote sfruttabili; esso può essere emendato anche per proclamare "*aree aperte e chiuse, inclusa la designazione di santuari*" (articolo 5, comma 1°). Le Parti hanno così provveduto all'istituzione di due santuari marini: uno nell'Oceano Indiano (1979) e l'altro nelle acque circostanti il continente Antartico (1994). Il risultato pratico è, però, poco soddisfacente dato che i santuari marini, così come sono stati realizzati concretamente, difficilmente possono essere classificati come aree marine protette, atteso che la tutela per

(47) LYSTER, "*International Wildlife Law*", Cambridge - 1985, pp. 17-38;
BIRNIE-BOYLE, "*International Law and the Environment*", Oxford - 1992, pp. 454-456.

detti siti è costituita dal solo divieto di porre in essere una "caccia alla balena di carattere commerciale"; i santuari non sono – dunque - altro che aree di gestione delle risorse ittiche.

L'accordo di Bonn - il cui riferimento a siti marini particolari è solo indiretto – include, poi, tra le specie da proteggere anche animali tipicamente marini (come la foca del Mediterraneo) e le sue disposizioni vincolano anche Stati le cui navi stiano procedendo a prelievi su tali specie al di fuori dei limiti della propria giurisdizione nazionale.

Secondo l'articolo 2 *"le Parti... prendono, singolarmente o in cooperazione, le misure necessarie per la conservazione delle specie e del loro habitat"* ed il successivo articolo 3 dispone, al comma 4°, che *"le Parti che sono Stati dell'area di distribuzione⁴⁸ di una specie migratrice elencata nell'Allegato I si adoperano: a) per conservare... e restaurare quegli habitat della specie in questione che siano importanti per allontanare da detta specie il pericolo di estinzione che la minaccia"*.

Si tratta di obblighi stabiliti in modo netto e che presuppongono una tutela organica dei siti di riferimento; pur tuttavia non è previsto alcun meccanismo di valutazione oggettiva e internazionale, così che l'applicazione di queste disposizioni è rimessa alla valutazione discrezionale degli Stati, i quali dovranno individuare le singole aree meritevoli di

(48) Gli Stati dell'area di distribuzione sono quelli che esercitano la propria sovranità sull'"area di distribuzione", definita come *"l'insieme delle superfici terrestri o acquatiche abitate, frequentate in via temporanea, attraversate o sorvolate da una specie in un qualsiasi momento del suo itinerario migratorio abituale"* (art. I. f).

di protezione e singolarmente stabilire le misure di salvaguardia. Ci troviamo, dunque, innanzi ad una grave carenza, tanto più che l'accordo è finalizzato a tutelare specie migratrici, le quali - irrispettose dei confini nazionali - necessitano evidentemente di una tutela comune e concordata il più possibile, anche con riferimento agli aspetti secondari.

2)- Il secondo gruppo di accordi comprende la (ricordata) Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay e la Convenzione sulla diversità biologica sottoscritta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992.

Con riferimento alla prima, l'articolo 194, comma 5°, dispone che "*le misure adottate conformemente alla presente Parte (rectius: Parte XII sulla protezione e la preservazione dell'ambiente marino) includono quelle necessarie a proteggere e preservare ecosistemi rari o delicati, come pure l'habitat di specie in diminuzione, in pericolo o in via di estinzione e altre forme di vita marina*".

Anche in tale caso, però, la selezione dei siti e delle misure da adottare è rimessa al giudizio discrezionale del singolo Stato; manca – dunque - una procedura internazionale di valutazione della significatività dei siti e, soprattutto, un meccanismo preventivo per evitare contestazioni tra gli Stati circa la legittimità dei provvedimenti presi a tutela dei siti *de quibus*.

Una rilevante eccezione è, però, quella prevista dall'articolo 211, comma 6°, con riferimento alla Zona Economica Esclusiva, secondo il quale "*quando le norme e regole internazionali di cui al numero 1 non consentono di far fronte in modo adeguato a circostanze particolari e uno*

Stato costiero ha fondati motivi per ritenere che in un'area particolare e chiaramente definita della propria zona economica esclusiva si richieda l'adozione di particolari misure ingiuntive al fine di prevenire l'inquinamento provocato da navi, rese necessarie da evidenti ragioni tecniche correlate alle caratteristiche ecologiche e oceanografiche della zona come pure alla sua utilizzazione, alla protezione delle sue risorse e al carattere peculiare del traffico locale, lo Stato costiero può, dopo le opportune consultazioni con gli altri Stati interessati attraverso la competente organizzazione internazionale, inviare a quest'ultima una comunicazione relativa a quell'area fornendo documentazione illustrativa e prove scientifiche e tecniche a sostegno della necessità di strutture di ricezione. Entro 12 mesi dalla ricezione della comunicazione, l'organizzazione decide se le caratteristiche dell'area corrispondono alle condizioni su descritte. In caso affermativo lo Stato costiero può adottare in quell'area leggi e regolamenti atti a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento provocato da navi, attuando le regole, pratiche di navigazione e norme internazionali rese applicabili tramite l'organizzazione per le aree speciali. Tali leggi e regolamenti non sono applicabili alle navi straniere prima di 15 mesi dalla data della comunicazione all'organizzazione”.

Di rilievo – nella norma in commento – è dunque il valore attribuito alla valutazione dell'organizzazione internazionale competente (rectius: dell'IMO), la quale, in caso di esito negativo, ha l'effetto di impedire che lo

Stato costiero possa legittimamente adottare provvedimenti specifici per la tutela della propria ZEE⁴⁹.

Il secondo trattato⁵⁰ rappresenta, invece, la normativa di riferimento per tutte le iniziative - nazionali ed internazionali - volte alla tutela della diversità biologica.

In forza dell'articolo 8, infatti, "*Ciascuna Parte contraente, nella misura del possibile e come appropriato: (a) istituisce un sistema di zone protette o di zone dove misure speciali devono essere adottate per conservare la diversità biologica; (b) sviluppa, ove necessario, le direttive per la selezione, la creazione e la gestione di zone protette o di zone in cui sia necessario adottare provvedimenti speciali per tutelare la diversità biologica...; (d) promuove la protezione degli ecosistemi, degli habitat naturali e del mantenimento delle popolazioni vitali di specie nell'ambiente naturale; (e) promuove uno sviluppo durevole ed ecologicamente razionale nelle zone adiacenti alle zone protette per rafforzare la protezione di queste ultime*".

In merito va evidenziato come gli impegni derivanti dalla Convenzione abbiano – ancora una volta - una forte carica discrezionale, atteso che "*la Convenzione sulla biodiversità lascia ai singoli paesi la facoltà di determinare le modalità per l'applicazione dei principi in essa contenuti*".

(49) LEANZA, "Diritto internazionale e diritto interno nella protezione dell'ambiente marino, in "Studi marittimi", n. 24 - 1985, p. 24;

- REENEN, "Rules of Reference in the New Convention on the Law of the Sea", in "Netherlands Yearbook of International Law" - 1981, p. 9.

(50) A tale accordo si è dato seguito – per ciò che riguarda l'Italia - con la deliberazione CIPE del 16 marzo 1994 intitolata "Linee strategiche per l'attuazione della Convenzione di Rio de Janeiro e per la redazione del piano nazionale sulla biodiversità".

3)- Del terzo ed ultimo gruppo degli accordi *de quibus* fanno, infine, parte la Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale sottoscritta a Ramsar il 2 febbraio 1971 e la Convenzione di Parigi sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 23 novembre 1972.

Il primo accordo⁵¹ ha ad oggetto la protezione delle zone umide⁵², considerate in quanto tali e non sotto il profilo della salvaguardia delle specie animali ivi esistenti: le disposizioni in esso contenute si applicano, dunque, anche alle aree marine nella misura in cui le stesse siano qualificabili come zone umide⁵³.

In particolare, ogni Stato contraente ha l'obbligo di designare almeno una zona umida situata sul proprio territorio nazionale (al momento della ratifica o adesione all'accordo) da inserire nella Lista prevista all'articolo 2, e - successivamente - potrà istituire nuove zone o allargare quelle già incluse (così come potrà restringere od eliminare quelle inserite nella Lista, ma solo per interessi nazionali urgenti).

Secondo l'articolo 4, comma 1°, poi "*Ciascuna Parte contraente favorisce la tutela delle zone umide e degli uccelli acquatici creando delle riserve naturali nelle zone umide, indipendentemente dal fatto se siano o meno*

(51) BOWMAN, "The Ramsar Convention Comes of Age", in "Netherlands International Law Review" - 1995, vol. XLII, pp. 1-52.

(52) Secondo l'articolo esse sono "le paludi e gli acquitrini, le torbe oppure i bacini, naturali o artificiali, permanenti o temporanei, con acqua stagnante o corrente, dolce, salmastra, o salata, ivi comprese le distese di acque marine la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri".

(53) Tra le zone umide classificabili come marine - che sono state inserite nella Lista (*infra*) - possono essere citate il Banc d'Arguin, designato dalla Mauritania nel 1982, e la sezione olandese del Mare di Wadden (Mare del Nord) designata nel 1984.

inserite nella Lista/Elenco⁵⁴, e ne assicura una adeguata sorveglianza".

Una volta inserito nella Lista, il sito gode di uno *status* di protezione speciale, alla quale sono chiamate a contribuire tutte le Parti, anche quelle su cui non è localizzato il sito.

La Convenzione prevede, poi, un Fondo⁵⁵ destinato a finanziare progetti di conservazione delle zone umide situate negli Stati più poveri, la cui gestione avviene ad un livello internazionale.

La Convenzione di Parigi è, infine, dedicata alla protezione di quei siti che siano classificabili quale patrimonio naturale e culturale mondiale secondo il criterio del "*valore universale eccezionale*".

Secondo l'articolo 1 "*Ai fini della presente Convenzione, sono considerati "patrimonio culturale" ... i siti opere dell'uomo o creazioni congiunte dell'uomo e della natura, nonché le zone ivi comprese, le zone archeologiche di valore universale eccezionale dal punto di vista storico, estetico, etnologico o antropologico*", mentre l'articolo 2 chiarisce che "*sono considerati "patrimonio naturale": – i monumenti naturali, costituiti da formazioni fisiche e biologiche oppure da gruppi di tali formazioni, aventi valore universale eccezionale dal punto di vista estetico o scientifico; – le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone rigorosamente delimitate, costituenti l'habitat di specie di animali e vegetali minacciate, che hanno valore universale eccezionale dal punto di vista della scienza o*

(54) L'inserimento di una zona nella Lista, pur dovendo rispettare criteri oggettivi - è realizzato su base unilaterale senza che le altre Parti abbiano voce in capitolo.

(55) Trattasi di un Fondo costituito essenzialmente da contributi volontari.

della conservazione; – i siti naturali oppure le zone naturali rigorosamente delimitate, aventi valore universale eccezionale dal punto di vista della scienza, della conservazione o della bellezza naturale.

Tali definizioni sono abbastanza generiche da consentire di includere in esse anche aree e zone marine, tanto che nel 1981 la WHC ha inserito nella Lista la Grande Barriera Corallina australiana in quanto area con caratteristiche tali da poter essere considerata parte sia del "patrimonio naturale" che di quello "culturale"⁵⁶.

L'identificazione dei siti in esame spetta in primo luogo agli Stati nel cui territorio gli stessi siano localizzati ma – contrariamente a quanto previsto dalla Convenzione di Ramsar – la decisione finale è riservata al "Comitato intergovernativo per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale" (World Heritage Committee - WHC), il quale è chiamato ad inserire⁵⁷ le aree indicate dai singoli Stati nella "Lista del Patrimonio Mondiale".

Più dettagliatamente l'articolo 5 prescrive che "al fine di assicurare una tutela e una conservazione più efficaci e una valorizzazione più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale, situato sul loro territorio e nelle condizioni adeguate a ciascun paese, gli Stati parte della presente

(56) Secondo i dati del recente rapporto sulle aree marine protette preparato su iniziativa della Banca Mondiale, della IUCN e della GBRMPA (Autorità del Parco marino della Grande Barriera Corallina) al 1995 erano stati designati ben quattordici "Siti del Patrimonio Naturale Mondiale" aventi comunque una componente marina: l'atollo di Aldabra (Seychelles); il Parco nazionale del Banc d'Arguin (Mauritania); Capo Girolata, Capo Porto e la Riserva naturale di Scandola (Francia - Corsica); le isole Galapagos (Ecuador); il Parco nazionale dei Vulcani delle Hawaii (Stati Uniti - Hawaii); il Parco nazionale di Kakadu (Australia); Kotor (Jugoslavia - Montenegro); l'arcipelago di Lord Howe (Australia); la Baia degli Squali (Australia); la Riserva della Biosfera di Sian Ka'an (Messico); il Parco nazionale di Sundarbans (India - Bengala Occidentale); il Parco marino nazionale dei Tubbatana Reefs (Filippine); il Parco nazionale di Ujung (Indonesia).

(57) Secondo le linee guida stabilite dallo stesso WHC.

Convenzione si adoperano nella misura possibile: a) per adottare una politica generale mirante ad assegnare al patrimonio culturale e naturale determinate funzioni nella vita sociale e ad inserire la tutela di tale patrimonio nei programmi di pianificazione generale; b) per istituire sul proprio territorio... uno o più servizi di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale... d) per adottare misure giuridiche, scientifiche, tecniche, amministrative e finanziarie adeguate per l'identificazione, la tutela, la conservazione, la valorizzazione e il restauro di questo patrimonio". Secondo, poi, l'articolo 4 "Ogni Stato parte... riconosce che l'obbligo di assicurare l'identificazione, la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle future generazioni del patrimonio culturale e naturale... situato sul suo territorio, incombe in primo luogo su di lui. Si sforza di agire a tale scopo sia con le proprie forze, utilizzando al massimo le proprie risorse, sia, in caso di necessità, con l'aiuto e la cooperazione internazionali..."

Ancorché dal linguaggio utilizzato – ed in particolare dall’inciso “*si adopereranno nella misura del possibile*” – possa sembrare che le norme in commento non impongano agli Stati firmatari vincoli particolarmente stringenti, nel caso giudiziario *Commonwealth dell'Australia contro Stato della Tasmania* è stato affermato il carattere vincolante di tali disposizioni⁵⁷.

(57) La High Court of Australia fu chiamata a sindacare la legittimità di una normativa federale che, adducendo la Convenzione in commento, proibiva tutta una serie di attività e progetti di sviluppo nei siti inclusi nella Lista. Di qui l'opposizione dello Stato della Tasmania che riteneva che la Convenzione non stabilisse obblighi veri e propri e che, conseguentemente, le Autorità del Commonwealth non avessero la necessaria competenza ad emanare suddetta normativa, tanto più che questa era in contrasto con la legislazione della Tasmania. La Corte respinse l'interpretazione data dalla Tasmania, riconoscendo l'accordo come fonte di obblighi giuridici (sentenza 1 luglio 1983).

Va, altresì, evidenziato che secondo l'articolo 6 "*Ogni Stato Parte della presente Convenzione si impegna a non adottare deliberatamente alcuna misura che possa direttamente o indirettamente arrecare danno al patrimonio culturale e naturale, menzionato negli artt. 1 e 2, situato nel territorio di altri Stati parte della presente Convenzione*".

Un istituto di estremo rilievo è, infine, il “Fondo del patrimonio mondiale” previsto dall'articolo 15, gestito dal WHC e finalizzato al raggiungimento degli obiettivi dell'accordo, il quale è finanziato attraverso i contributi degli Stati firmatari in proporzione della loro partecipazione al bilancio ordinario dell'UNESCO⁵⁸.

In tal modo, i paesi più ricchi daranno di più dei paesi poveri ed in via di sviluppo, realizzando un sistema di aiuti per quegli Stati meno dotati di risorse finanziarie ma estremamente forniti dal punto di vista del patrimonio culturale e naturale⁵⁹.

2.8 – (segue) gli accordi internazionali regionali.

Di grande rilievo sono, infine, gli accordi di carattere regionale che istituiscono e disciplinano le aree in commento, i quali possono essere classificati secondo vari criteri.

In alcuni di essi, infatti, le aree marine protette rappresentano uno dei tanti strumenti per la protezione della natura, come - ad esempio – nel caso della

(58) secondo i criteri fissati dall'organo assembleare e comunque non superiore all'1% del loro contributo al bilancio ordinario dell'UNESCO).

(59) E' questo il principale motivo del rilevante numero di ratifiche che ha interessato la Convenzione anche tra i paesi in via di sviluppo.

Convenzione africana per la conservazione della natura e delle risorse naturali (Algeri, 15 settembre 1968), della *Convenzione per la conservazione della natura nel Pacifico meridionale* (Apia, 12 giugno 1976) e della *Convenzione ASEAN per la conservazione delle risorse naturali* (Kuala Lumpur, 7 maggio 1985), mentre - in altre ipotesi - le stesse costituiscono l'oggetto specifico ed esclusivo dell'accordo.

In tale ultima tipologia di trattati possono - ad oggi - essere ricompresi il *Protocollo sulle aree specialmente protette del Mediterraneo*⁶⁰ di Ginevra del 3 aprile 1982, il *Protocollo sulle aree protette e la fauna e flora selvatiche della regione dell'Africa Orientale*⁶¹ di Nairobi del 21 giugno 1986, il *Protocollo sulle aree marine protette e costiere del Sud-Est Pacifico*⁶² di Paipa del 21 settembre 1989, il *Protocollo sulle aree specialmente protette e la flora/fauna selvatica nei Caraibi*⁶³ di Kingston del 18 gennaio 1990 ed, infine, il *Protocollo sulle aree specialmente protette e la diversità biologica nel Mediterraneo*⁶⁴ di Barcellona del 10 giugno 1995.

E' possibile, poi, distinguere quegli accordi che impongono obblighi veri e propri da quelli che, al contrario, pongono delle mere affermazioni di

(60) KISS, "*Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*", vol. 1, Nairobi - 1983, pp. 254-257.

(61) Rummel - Bulska - Osafo, "*Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*", vol. 2, Cambridge, pp. 331 ss.

(62) Binder, "*New Directions in the Law of the Sea*", 1990.

(63) FREESTONE, "*Specially Protected Areas and Wildlife in the Caribbean - The 1990 Kingston Protocol to the Cartagena Convention*", in "*The International Journal of Marine and Coastal Law*", vol. 5, 1990, pp. 362 ss.

(64) SCOVAZZI, "*Nuovi sviluppi del sistema di Barcellona per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento*" - 1995, pp. 735-740.

principio non immediatamente vincolanti ed, infine, quei i trattati regionali che sono stati elaborati o meno in ambito UNEP⁶⁵.

I primi (quelli nati in ambito UNEP) - generalmente più significativi sia sotto il profilo contenutistico che in considerazione del maggior grado di controllo – sono caratterizzati dal comune impegno, per gli Stati contraenti, di “*sforzarsi per proteggere e preservare ecosistemi rari o fragili così come specie di fauna e flora selvatiche minacciate o in via di estinzione ed i loro habitat.*”⁶⁶ e di “*adottare tutte le misure necessarie al fine di proteggere le zone marine importanti per la salvaguardia delle risorse naturali e dei paesaggi naturali*”⁶⁷⁻⁶⁸.

Il linguaggio in essi utilizzato è, tuttavia, tale da attribuire alle Parti un potere fortemente discrezionale in ordine alla decisione di istituire o meno le aree marine protette (e con riferimento alle caratteristiche delle medesime), tanto che alcuni autori parlano di “*obblighi morbidi*” non immediatamente vincolanti⁶⁹.

Secondo l’articolo 2 del Protocollo di Kingston – ma la disposizione è riprodotta in tutti gli altri accordi UNEP – le aree in commento vanno istituite allorquando possano “*proteggere, mantenere e ripristinare: (a) tipi rappresentativi di ecosistemi marini e costieri di una dimensione adeguata a garantire la loro sostenibilità sul lungo periodo e per mantenere la*

(65) Programma delle Nazioni Unite per la protezione dell'ambiente.

(66) Articolo 2 del Protocollo di Nairobi.

(67) Articolo 1 del Protocollo di Ginevra.

(68) Vedi anche l’articolo 3 del Protocollo di Barcellona secondo il quale “*Ciascuna Parte adotterà le misure necessarie per: (a) proteggere, preservare e gestire in modo sostenibile e ambientalmente compatibile aree di particolare valore naturale e culturale, particolarmente per mezzo di aree specialmente protette*”.

(69) De KLEMM, “*Biological Diversity Conservation and the Law*”, 1993 - p. 142.

diversità genetica e biologica; (b) gli habitat e gli ecosistemi associati di importanza critica per la sopravvivenza ed il recupero di specie di flora o fauna minacciate, in via di estinzione o endemiche; ... (d) aree di speciale valore biologico, ecologico, educativo, scientifico, storico, culturale, ricreativo, archeologico, estetico o economico".

Per quanto concerne, poi, l'individuazione degli ambiti territoriali di riferimento è da evidenziare come si sia passati dalla possibilità di istituire le aree *de quibus* nelle sole acque territoriali delle Parti, alla disposizione dell'articolo 5 dell'accordo di Barcellona che prevede l'istituzione di aree marine protette non solo in spazi "*sotto la sovranità o giurisdizione dei contraenti*", ma anche in "*zone parzialmente o interamente in alto mare*".

Il regime di protezione è, infine, rimesso alla valutazione discrezionale del singolo Stato, come emerge – ad esempio - dall'art. 10 del Protocollo di Nairobi secondo il quale "*le Parti Contraenti, tenendo conto delle caratteristiche di ciascuna area protetta, adotteranno, in conformità con il diritto internazionale, i provvedimenti richiesti per raggiungere gli obiettivi di protezione dell'area*".

CAPITOLO TERZO
LA TUTELA DELL'AMBIENTE MARINO NEL DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA

3.1 – l'evoluzione della normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente.

Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957 non contemplava, nella sua formulazione originaria, alcuna disposizione in materia di protezione dell'ambiente¹.

L'interesse per le questioni ecologiche si manifestava per la prima volta - a livello comunitario - in occasione della Prima Comunicazione in materia di ambiente presentata dalla Commissione al Consiglio il 22 luglio 1971², nella quale veniva affermata la necessità di inserire la tutela dell'ambiente nel novero degli scopi della Comunità, ed in occasione della Dichiarazione conclusiva del Vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutosi a Parigi nel mese di ottobre del 1972³.

Veniva, dunque, posta l'esigenza di dedicare una particolare attenzione ai valori e ai beni non materiali ed alla protezione dell'ambiente naturale: a tale fine, le istituzioni comunitarie venivano invitate a predisporre un Programma d'azione per la politica comunitaria ambientale, utilizzando

(1) O. Porchia, *"Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea"*, in *"Riv. it. dir. pubbl. comunit."* – 2006, vol. 1, p. 17.

(2) Boll. CEE 1971, n. 9/10.

(3) In questo documento viene riconosciuto che l'espansione economica non deve essere un fine a sé stante, ma deve tradursi in un miglioramento della qualità e del tenore di vita.

tutte le disposizioni dei trattati⁴.

Conseguentemente, a partire dal 1973 vennero adottati i programmi d'azione, finalizzati ad individuare le linee guida degli interventi ambientali della Comunità europea per il successivo quadriennio.

Trattasi, in particolare, di atti di indirizzo politico - giuridicamente non vincolanti - dai quali possono desumersi i principi fondamentali seguiti dalle istituzioni comunitarie nella successiva adozione di quella miriade di atti normativi rivolti alla tutela dell'ambiente, la quale ha dato vita ad un "vero e proprio diritto comunitario dell'ambiente"⁵.

In tale fase determinante fu il contributo dalla Corte di Giustizia⁶, la quale individuò nella tutela dell'ambiente una "esigenza imperativa", di per sé idonea a giustificare l'adozione di provvedimenti nazionali derogatori rispetto alle libertà fondamentali previste dai trattati⁷.

La Corte, inoltre, in perfetta sintonia con la qualificazione giuridica operata nello stesso periodo dalla Corte Costituzionale italiana, verso la prima metà degli anni ottanta giunse ad affermare che l'interesse per la tutela dell'ambiente aveva assunto un rilievo costituzionale, essendo diventata un valore primario ed un componente essenziale della Costituzione giuridica e

(4) Boll. CEE 1973, nn. 10, 16, 21 e 24.

(5) P. Bianchi, "La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di ambiente", in S. Cassese, "Diritto ambientale comunitario", Milano - 1995.

(6) F. Fonderico, "La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di ambiente", in S. Cassese, "Diritto ambientale comunitario", Milano - 1995.

(7) P. PILLITTU, "Profili costituzionali della tutela ambientale", p. 29.

Nella sentenza pronunciata il 7 febbraio 1985 (nella causa n. 240/1983) in materia di oli usati, il Giudice comunitario affermò, infatti, che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità europea e questo giustifica atti comunitari che comportino restrizioni ai principi della libertà di commercio, della libera circolazione e delle merci della libera concorrenza.

politica della Comunità Europea⁸.

La protezione dell'ambiente entrò, però, a far parte degli obiettivi espliciti della Comunità Europea soltanto con l'Atto Unico del 1986⁹, il quale ha introdotto nella Parte II del Trattato CEE un nuovo Titolo VII (articoli 130R, 130S e 130T) dedicato all'Ambiente ed ha previsto una nuova disposizione (articolo 100A - oggi articolo 95) che individua nell'ambiente uno degli obiettivi di cui tenere conto nella realizzazione del mercato interno.

In particolare, l'articolo 130 R individuava i principi dell'azione comunitaria nella materia *de qua*, come quello dell'azione preventiva, della correzione alla fonte dei danni causati, la regola del "*chi inquina paga*"¹⁰ ed il c.d. principio di integrazione e di cooperazione (anche) con i Paesi terzi e con le Organizzazioni internazionali competenti.

L'articolo in esame riconosceva, altresì, per la prima volta il principio di sussidiarietà¹¹, affermando che la Comunità interviene soltanto nella misura in cui gli obiettivi individuati possano essere meglio realizzati in sede comunitaria piuttosto che a livello dei singoli Stati membri.

L'articolo 130T introduceva, infine, la regola per cui i provvedimenti di protezione ambientale adottati a livello comunitario costituiscono soltanto

(8) L. Butti, "*Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*", 1994.

(9) P. A. Pillitu, "*Principi costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*", Perugia -1992.

(10) R. FERRARA, "*I principi comunitari della tutela dell'ambiente*", in R. FERRARA (a cura di), "*Tutela dell'ambiente*", p. 1.

(11) T. SCOVAZZI, "*The Protection of the Environment in a Context of Regional Economic Integration*", Milano - 2001, p. 79.

M. Cecchetti, "*Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*", Milano - 2000.

lo *standard* minimo obbligatorio per gli Stati membri, lasciando a questi ultimi la possibilità di adottare provvedimenti nazionali caratterizzati da un grado di tutela maggiore, e ciò in linea con l'articolo 100A, n. 3, secondo il quale *“la Commissione si impegna a realizzare un elevato livello di protezione nelle sue proposte in materia”*.

Con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 istitutivo dell'Unione Europea, entrato in vigore il 1° novembre 1993, l'ambiente è divenuto oggetto di una specifica politica comunitaria¹², individuata in termini generali nell'articolo 3, lett. K).

Vengono, in particolare, introdotti il *"principio precauzionale"*, inteso quale obbligo di astenersi dal porre in essere tutte quelle attività per le quali manchi la certezza scientifica in ordine all'assenza di gravi rischi per l'ambiente, e il *“principio del livello elevato di tutela in materia ambientale”*, così come viene individuato l'obiettivo prioritario – in sede di elaborazione della politica ambientale - della *"promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale"*.

Il principio di sussidiarietà, originariamente previsto con riferimento alla sola materia ambientale, viene elevato a principio generale dell'azione comunitaria e, per le azioni da adottare nella materia *de qua*, viene stabilita

(12)B. NASCIMBENE, *“I condizionamenti di diritto comunitario della legislazione in materia di ambiente”*, 1995, p. 311.

M.P. Chiti, *“Ambiente costituzione europea: alcuni nodi problematici”*, in S. Grassi, M. Cecchetti (a cura di), *“Ambiente e diritto”*, Volume I, Firenze – 1999.

la procedura di cooperazione con decisione a maggioranza, salvi i casi eccezionali, in cui è richiesta l'unanimità (cosiddetti settori delicati).

Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha, poi, modificato la disciplina ambientale soprattutto sul piano procedurale.

In particolare, la procedura di cooperazione è stata sostituita da quella di codecisione ma, accanto a quest'ultima, sopravvive la procedura di voto all'unanimità per i settori c.d. sensibili.

L'articolo 2 del Tratto UE – nella sua rinnovata formulazione – espressamente annovera tra le finalità della Comunità il compito di *“promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo”*¹³, mentre il successivo articolo 3, alla lettera l, prevede la predisposizione e l'attuazione di una *“politica nel settore dell'ambiente”*.

L'articolo 174 – ricompreso nel nuovo Titolo XIX dedicato all'ambiente - individua, poi, gli obiettivi prioritari della politica ambientale nella salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, nella protezione della salute umana, nella utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e nella promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente in sede regionale o mondiale.

Detti obiettivi, in particolare, sono perseguiti attraverso le azioni deliberate

(13)G. Cordini, *“Diritto ambientale comparato”*, Padova – 1997.

dal Consiglio, previa consultazione del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni, secondo la procedura tipicamente prevista dall'articolo 251: ovvero con deliberazione adottata con maggioranza qualificata su proposta della Commissione e parere del Parlamento.

Tra le novità di rilievo introdotte dal Trattato va, altresì, ricordata la modifica della disciplina finalizzata al ravvicinamento delle legislazioni nazionali in funzione della realizzazione del mercato interno: l'articolo 95 individua nell'ambiente un valore da proteggere al livello più elevato nell'ambito del processo di armonizzazione delle normative nazionali, idoneo a legittimare il mantenimento o l'introduzione di disposizioni nazionali difformi rispetto alla disciplina comunitaria.

Di rilievo sono, infine, il riferimento al principio dello sviluppo sostenibile contenuto nel preambolo relativo agli obiettivi dell'Unione e nell'elenco dei compiti assegnati alla Comunità, nonché la previsione di uno strumento finanziario per i progetti in materia di ambiente, denominato Fondo di coesione (articolo 161, n. 2, CE).

Il Trattato di Nizza del 2001¹⁴, entrato in vigore il 1 febbraio 2003, ha lasciato sostanzialmente inalterato il descritto impianto normativo, modificando soltanto taluni profili procedurali, mentre una tappa fondamentale fu raggiunta con il Trattato di Atene del 16 aprile 2003, entrato in vigore il 1° maggio 2004, che all'epoca consentì l'allargamento dell'Unione Europea a 25 Stati, con la conseguente estensione degli obblighi

(14) S. AMADEO, voce *Ambiente*, in A. TIZZANO (a cura di), *“Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea”*, Milano - 2004, p. 174.

e dei meccanismi di sorveglianza previsti in ambito comunitario nella materia ambientale anche nei confronti dei nuovi Stati membri.

Il Trattato costituzionale del 29 ottobre 2004 ha, infine, rafforzato la normativa dedicata alla protezione ambientale¹⁵.

In primis, l'articolo III - 118 riconosce che le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nell'attuazione delle politiche e delle azioni comuni, anche nella logica di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Nella disciplina relativa all'ambiente, la modifica di maggior rilievo riguarda, poi, gli strumenti e le procedure di adozione: l'articolo III - 234 dispone, infatti, che gli obiettivi di politica ambientale devono essere realizzati attraverso azioni stabilite con legge o legge quadro europea, previa la consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale.

I programmi generali di azione, che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere, sono, dunque, stabiliti con legge adottata previa consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale, mentre le misure necessarie all'attuazione dei programmi medesimi sono assunte sulla

(15) Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, approvato dalla Conferenza intergovernativa il 18 giugno 2004, è stato firmato a Roma il 29 ottobre 2004 (in *G.U.C.E.* n. C 310 del 16 dicembre 2004, p. 1 ss.).

Il Progetto di Trattato (CONV 850/03, CONV 851/03), elaborato dalla Convenzione europea sul futuro dell'Unione, (istituita dalla Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001) è stato consegnato al Presidente del Consiglio europeo a Roma il 18 luglio 2003 (in *G.U.C.E.* C 169 del 18 luglio 2003, p. 1 ss.).

L'analisi delle disposizioni contenute nel Trattato - come noto non entrato in vigore a causa della mancata approvazione da parte di alcuni Stati membri in sede di referendum - aiuta a meglio comprendere l'importanza ed il rilievo che le tematiche ambientali hanno assunto in ambito comunitario.

base di procedure che variano a seconda dell'atto che si intende emanare (articolo III – 234, n. 3).

Innovazioni importanti sono state introdotte nella disciplina relativa al mercato interno, oggi contenuta nell'articolo 95 CE.

Ai sensi dell'articolo III – 130, n. 3 *"il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta i regolamenti o decisioni europei che definiscono gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati"*.

E' stato, quindi, soppresso l'importante riferimento all'esigenza di assicurare - tra gli altri profili - un elevato livello di tutela dell'ambiente; la ragione di tale semplificazione testuale va – evidentemente - ricercata nella circostanza che i valori, quali le esigenze ambientali, di cui l'Unione Europea deve tenere conto nel perseguimento delle politiche settoriali, sono racchiusi nelle disposizioni generali della Parte terza (articolo III - 118).

Quanto al potere di deroga degli Stati, la disciplina è stata innovata completamente sia negli aspetti sostanziali, che in quelli formali.

Ai sensi dell'articolo 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 per*

*far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"*¹⁶.

Si tratta essenzialmente di situazioni estreme in grado di mettere in gioco la sicurezza e l'ordine pubblico.

Il potere derogatorio degli Stati viene, quindi, nettamente ridotto, essendo escluso il richiamo ai valori non economici, oggi espresso dall'articolo 95 CE (sanità, sicurezza e protezione dell'ambiente e dei consumatori), quali motivi che potrebbero legittimare l'introduzione o il mantenimento di clausole interne difformi.

Evidentemente si è ritenuto che queste esigenze siano (o debbano essere) ormai tutelate in via principale, se non esclusiva, a livello di Unione e che la disciplina di armonizzazione non consenta spazi di intervento autonomo neppure sotto il controllo comunitario.

L'articolo III - 132 ha, inoltre, precisato che quando delle misure, adottate ai sensi degli articoli III - 131 e III - 436, abbiano per effetto di alterare la concorrenza nel mercato, la Commissione esamina con lo Stato membro interessato le condizioni alle quali le *"misure possano essere rese conformi alle norme sancite dalla Costituzione"*.

La norma esprime il principio di leale cooperazione che deve informare i rapporti tra Stati e Unione europea, espresso in termini generali dall'articolo I - 5 del Trattato costituzionale.

La nuova disciplina ha, però, mantenuto la deroga alla procedura per

(16) Accanto a questa previsione sopravvive a favore degli Stati la clausola di salvaguardia generale, prevista a tutela degli interessi essenziali della sicurezza, racchiusa nell'articolo III-436 (ora art. 296 CE).

infrazione - già prevista dall'attuale articolo 95 CE - consentendo alla Commissione o agli Stati membri di ricorrere direttamente alla Corte di giustizia ove ritengano che uno Stato faccia uso abusivo dei poteri contemplati dagli articoli III - 131 e III - 436¹⁷.

Resta, infine, da ricordare che il Trattato costituzionale ha incorporato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, la quale riconosce l'alto valore della tutela dell'ambiente (articolo 37)¹⁸.

L'articolo II - 97 del Trattato, che riproduce fedelmente il richiamato articolo 37 della Carta, pone alla base della tutela dell'ambiente il principio di integrazione, oggi racchiuso nell'articolo 6 CE, e il principio dell'elevato livello di tutela e dello sviluppo sostenibile (articolo 174 CE).

Al riguardo va evidenziato come, avendo il Trattato costituzionale accolto la distinzione tra principio e diritto, coerentemente con questa distinzione l'articolo II - 97 configurerebbe un mero principio e non già un diritto¹⁹.

Ed invero, in base alla previsione contenuta nell'articolo II - 112, n. 3, "*le disposizioni della Carta che contengono principi possono essere*

(17) L'articolo III - 132 riunisce le ipotesi oggi previste dall'articolo 95 e dall'articolo 298 CE, adottando in termini generali la formulazione contenuta in questa seconda norma. La nuova disciplina, inclusa tra le disposizioni finali, si riferisce alle ipotesi in cui lo Stato abbia dovuto adottare misure suscettibili di pregiudicare il mercato comune in situazioni di gravi agitazioni interne, in caso di guerra o di grave tensione internazionale.

(18) "*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*".

A. LUCARELLI, "Articolo 37", in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), "*L'Europa dei diritti*", Bologna - 2001, p. 258 ss.;

L. FERRARI BRAVO, "*Carta dei diritti fondamentali UE*", Milano - 2001, pp. 127-130;

A. VUOLO, "*La tutela dell'ambiente quale principio fondamentale*", in M. SCUDIERO (a cura di), "*Il Diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*", I, t. III, Napoli - 2002, pp. 925 - 958 ss.

(19) N. BRUTTI, "*La politica dell'ambiente*", p. 528.

attuate da atti legislativi ed esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti degli Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo della legalità di detti atti".

3.2 – la strategia dell'Unione Europea per la protezione dell'ambiente marino.

Il primo atto comunitario in tema di prevenzione e di lotta all'inquinamento marino è da rinvenirsi nella Risoluzione del Consiglio delle Comunità Europee del 26 giugno 1978²⁰ – seguita al Secondo Programma di azione in materia ambientale²¹ - che ha fissato un "*Programma d'azione delle Comunità europee sul controllo e la riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi*".

Lo scopo principale di tale Programma – successivamente ampliato includendovi anche l'inquinamento proveniente da altre sostanze pericolose – è quello di sostenere gli sforzi degli Stati membri per migliorarne la capacità di risposta nei casi di inquinamento di petrolio o di altre sostanze pericolose e di creare le condizioni per l'assistenza reciproca e la cooperazione.

(20) G. Ferraro, "*Tutela dell'ambiente marino*", in "*Riv giuridica ambiente*" – 2000, Vol. 5, p. 865.

(21) Adottato il 17 maggio 1977, con il quale è stato affermato il carattere prioritario della protezione e del risanamento delle acque marine. Con il Primo Programma di azione del 22 novembre 1973 era stato evidenziato che - tra le varie forme di inquinamento - quello dei mari è una delle più pericolose per le sue conseguenze sugli equilibri ecologici e biologici fondamentali per la vita sul nostro pianeta.

Successivamente è stato istituito²² – con decisione della Commissione del 1980 - il Comitato Consultivo per il controllo e la riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi e da altre sostanze nocive scaricate in mare, il quale non solo formula pareri sulle proposte della Commissione²³ ma i suoi membri, esperti governativi, agiscono come interfaccia tra la Commissione stessa e le amministrazioni nazionali.

L'anno successivo, il Consiglio decise di realizzare un sistema d'informazione comunitario (Community Information System - CIS) per la raccolta e lo scambio di informazioni in materia di tecniche di risposta all'inquinamento marino, mentre il 7 febbraio del 1983 il medesimo Consiglio adottò il Terzo Programma di azione in materia ambientale, con il quale fu accresciuto l'interesse per la tutela del Mediterraneo, in considerazione degli scarsi risultati conseguiti in precedenza, attraverso la messa a punto di una nuova politica globale incentrata sulla prevenzione²⁴.

Tre sono gli strumenti principali dell'azione europea nella lotta agli inquinamenti marini: a)- il sistema d'informazione, b)- il programma di formazione e c)- i progetti pilota.

a)- La responsabilità degli interventi di risposta ad un inquinamento marino è di competenza dei singoli Stati membri e non dell'Unione.

(22) Advisory Committee on the control and reduction of Pollution by Hydrocarbons and other harmful substances discharged at sea - ACPH.

(23) La Commissione della Comunità europea, e in particolare l'Unità di protezione civile ed emergenze ambientali della Direzione generale ambiente, è responsabile dell'azione comunitaria in materia di lotta all'inquinamento marino.

(24) Il Quarto Programma di azione del 19 ottobre 1987 ed il Quinto attribuiscono primaria importanza all'inquinamento marino che è segnalato in continua ed esponenziale crescita, necessitando, dunque, di una adeguata strategia di intervento e protezione.

Quest'ultima ha, tuttavia, un ruolo essenziale nel favorire l'accesso di ogni Stato a tutte quelle informazioni che possono rilevarsi utili in caso di incidente: in quest'ottica è stato istituito il ricordato sistema comunitario d'informazione (ACPH), per fornire notizie e statistiche immediate in caso di gravi incidenti e per facilitare l'efficace cooperazione tra gli Stati membri nel trattare gli inquinamenti marini.

Inizialmente il sistema era limitato alle sole informazioni relative alla lotta degli sversamenti di petrolio in mare, ma a partire dal 1986 raccoglie anche i dati relativi ad inquinamenti dovuti ad altre sostanze pericolose.

Il sistema è strutturato in tre parti²⁵.

La prima contiene le informazioni operative, ovverossia un elenco dettagliato di tutti i mezzi disponibili in Europa indispensabili per agevolare uno Stato membro nell'azione di risposta ad un episodio di inquinamento.

La seconda parte fornisce, poi, le informazioni chimiche e fisiche sui diversi tipi di petrolio e sull'impatto che possono avere gli idrocarburi sulla fauna e sulla flora.

La terza parte tratta, infine, dei modelli matematici in uso nei singoli Stati per prevedere lo sviluppo di un episodio di inquinamento e presenta una ampia e selezionata bibliografia delle opere scientifiche in materia di lotta all'inquinamento marino.

b)- La formazione è il secondo elemento chiave nell'azione comunitaria per

(25) Attualmente è in fase di elaborazione un nuovo sistema comunitario d'informazione, più moderno e semplificato, basato su di un sito Internet comunitario attraverso il quale si potrà accedere ai vari siti nazionali che presentano le relative risorse nazionali disponibili.

assicurare una risposta efficiente e coordinata ad ogni inquinamento marino. L'obiettivo comunitario consiste non solo nel migliorare le capacità di risposta delle autorità nazionali, ma anche nello stimolare lo spirito di cooperazione tra gli Stati membri.

A tal fine, l'Unione Europea organizza corsi generali per i nuovi addetti del settore e corsi specializzati per il personale con competenze specifiche già acquisite.

Inoltre, la Commissione ha istituito un sistema per lo scambio di esperti che permette un proficuo interscambio tra i massimi esperti nazionali della materia.

c)- I "progetti pilota" costituiscono, infine, il terzo elemento dell'azione comunitaria, con l'obiettivo di stimolare la conoscenza scientifica e il progresso tecnologico nella lotta all'inquinamento marino: finalità perseguita attraverso un adeguato sostegno economico ai nuovi studi²⁶.

Va, ancora, evidenziato che dal 1985 la Commissione fornisce un appoggio operativo agli Stati membri in occasione di episodi di inquinamento di una certa rilevanza.

Un Centro di risposta²⁷ è, infatti, operativo a Bruxelles 24 ore su 24 ogni giorno e, laddove necessario, una apposita unità di crisi può essere attivata con il compito di provvedere alla diffusione delle informazioni ufficiali sugli incidenti.

(26) Tra i vari progetti pilota sostenuti dalla Comunità vanno ricordati quelli relativi alla bioremediazione.

(27) Urgent Pollution Alert Section.

Il Centro può avvalersi di uno specifico gruppo di lavoro²⁸, costituito dai massimi esperti governativi del settore ed istituito di volta in volta su richiesta di uno Stato membro, con il compito di consigliare le autorità nazionali responsabili.

La task force comunitaria è già intervenuta nei seguenti incidenti:

- 1987: incidente della CASON incagliatasi sulla costa nordoccidentale della Spagna;
- 1989: incidente della nave cisterna MARAO in Portogallo;
- 1989: incidente della nave cisterna KHARK V nelle acque spagnole e marocchine;
- 1990: incidente della nave cisterna ARAGON in Spagna;
- 1990: incidente della PORTO SANTO ISLAND nei pressi dell'arcipelago di Madera (Portogallo);
- 1991: Inquinamento di petrolio nel Golfo Persico;
- 1991: Incidente della HAVEN in Italia;
- 1993: incidente della nave cisterna BRAER nelle Isole Shetland (Regno Unito);
- 1994: inquinamento di petrolio nel Nord della Russia;
- 1996: incidente della SEA EMPRESS al largo della costa del Galles (Regno Unito);
- 1999: incidente della ERIKA al largo della costa bretone (Francia).

(28) La cosiddetta Task Force comunitaria, i cui costi sono interamente a carico della Commissione.

3.3 – (segue) il Sesto Programma d’azione.

Il Sesto programma d’azione in materia ambientale prevede l’elaborazione da parte della Commissione di sette strategie tematiche - tra cui quella sulla “*protezione e la conservazione dell’ambiente marino*”²⁹ – le quali costituiscono il futuro della politica ambientale europea e sono basate su un ampio lavoro di ricerca e di consultazione delle parti interessate.

Nella messa a punto di ciascuna di essa, le singole problematiche sono affrontate in maniera globale, in modo da tenere nella debita considerazione i collegamenti con gli altri settori di intervento e promuovere il miglioramento della qualità della legislazione.

Ogni strategia è, in particolare, finalizzata al raggiungimento – entro un determinato arco temporale – di obiettivi prefissati di qualità ambientale attraverso la predisposizione di idonei ed adeguati strumenti normativi, strettamente legati all’attività di ricerca e di analisi tecnico – scientifica. Alcuni studiosi³⁰ hanno, poi, indicato nella messa a punto di un “*corpo normativo comunitario*” semplice, chiaro, omogeneo e conforme ai principi del Trattato istitutivo dell’Unione Europea, il secondo fine delle strategie tematiche.

Orbene, in esecuzione del Programma *de quo* il 16 dicembre 2005 la Commissione ha presentato la strategia per la tutela dell’ambiente marino,

(29) Prevention and protection of the marine environment. Le altre sei riguardano: l’inquinamento dell’aria, la prevenzione ed il riciclo dei rifiuti, l’energia solare, l’uso sostenibile dei pesticidi, l’uso sostenibile delle risorse disponibili e l’ambiente urbano.

(30) C. Rovito, “*La strategia marittima dell’Unione Europea per la protezione dell’ambiente marino*”, in “*Diritto dell’ambiente*” – www.Dirittoambiente.com, 2006.

contenuta nella Comunicazione – accompagnata da una proposta di direttiva e da una valutazione di impatto – per il raggiungimento entro l’anno 2021 di un “*buono stato ecologico delle acque marine della Comunità Europea*”.

Detta strategia, elaborata a partire dai risultati conseguiti ai vari livelli di governo, mira essenzialmente a frenare la continua e crescente perdita delle biodiversità nei mari comunitari a causa dei cambiamenti climatici, delle varie forme di inquinamento (ivi compreso quello da sversamenti illegali di sostanze radioattive), dell’impatto delle attività della pesca marittima, della introduzione di specie esotiche attraverso lo scarico delle acque di zavorra delle navi ed, ancora, dell’apporto di nutrienti con la conseguente proliferazione del fenomeno della eutrofizzazione.

Tali cause hanno provocato un evidente deterioramento generale dell’intero ecosistema marino, con conseguente erosione del suo “*capitale ecologico*”³¹ e grave pericolo per la ricchezza e lo sviluppo di quei Paesi comunitari la cui economia è fortemente legata al turismo ed alla pesca³².

Obiettivo, dunque, di protezione ed – al contempo – di ripristino dello stato dei mari e degli oceani europei, assicurando e garantendo lo svolgimento delle attività umane in conformità al principio dello sviluppo sostenibile, in modo da garantire il godimento della risorsa mare da parte delle future generazioni.

In particolare, la Commissione ha individuato le “*barriere istituzionali*” che

(31) C. Rovito, in Op. cit.

(32) La riduzione della pesca del merluzzo nel Mare del Nord e nel Mare Baltico ha - ad esempio - determinato nel 2002 una perdita economica stimabile in circa 400 milioni di euro, con una riduzione del fatturato in Gran Bretagna di circa il 30 per cento .

impediscono “*il buon governo*” del mare comunitario, rinvenibili nella circostanza che - sia a livello europeo, sia a livello nazionale – vengono spesso utilizzati istituti e strumenti non specificamente concepiti per la protezione dell’ambiente marino, ed – ancora – nella scarsa efficacia ovvero nella difficile e problematica applicazione della normativa internazionale di riferimento³³.

Le linee guida individuate dalla Commissione per il conseguimento dei menzionati obiettivi sono le seguenti:

1. Necessità di prendere in considerazione la diversità delle condizioni, delle problematiche e delle esigenze di ciascuna regione marina.

In tale ottica, gli Stati membri appartenenti ad una stessa area sono chiamati a collaborare tra loro nell’elaborazione di appositi piani destinati ad assicurare un buon stato ecologico delle rispettive acque, i quali dovranno contenere una dettagliata valutazione dello stato dell’ambiente, definendo per ciascuna regione marina specifici obiettivi di qualità ambientale, e dovranno – altresì – prevedere rigorosi programmi di monitoraggio.

Alle istituzioni comunitarie non è, infine, riservata l’adozione di alcuna misura o strumento di gestione, ma i Piani adottati dai Paesi interessati sono sottoposti al controllo ed alla approvazione della Commissione³⁴;

(33) C. Rovito, in Op. cit.

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

2. Gestione integrata delle attività umane idonee ad incidere sull'ambiente marino, così da promuoverne la conservazione e garantire uno sfruttamento sostenibile delle risorse disponibili;
3. Ampliare il raggio di utilizzazione di tutte quelle convenzioni – sia di livello universale che di carattere regionale – che abbiano prodotto risultati comunque positivi³⁵;
4. Elevata qualità delle informazioni e delle conoscenze scientifiche, con potenziamento e miglior coordinamento dei programmi di monitoraggio e di valutazione ambientale esistenti, nell'ottica di un utilizzo sistematico delle stesse;
5. Adozione di azioni ed iniziative di tutela effettivamente praticabili sulla base dei mezzi e delle risorse disponibili.

3.4 – la tutela del mare attraverso il diritto penale.

L'inquinamento marino “*volontario*” da idrocarburi causato dalle navi è dovuto essenzialmente alla prassi dei cosiddetti “*scarichi operativi*”, nei quali rientrano le operazioni di pulizia delle cisterne e lo smaltimento del petrolio residuo³⁶.

Prassi incoraggiata sia dall'assenza di adeguate infrastrutture per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti nelle aree portuali³⁷, che dall'osservanza non

(35) Dalla Convenzione sul diritto del mare del 1982 alla Convenzione di Barcellona, dalla Convenzione Marpol 1973/1978 alla Convenzione Solas del 1974.

(36) M. Fabrizio, “*Sicurezza delle navi e prevenzione dell'inquinamento marino*”, in “*Ambiente*” – 1996.

(37) Per ciò che riguarda l'Italia tali rifiuti non possono essere fatti rientrare nella nozione di scarico di cui al Decreto Legislativo n. 152/1999, trattandosi di “rifiuti liquidi”.

omogenea delle procedure tecnico - operative previste dalla normativa internazionale.

Peraltro, un peso determinante ha la circostanza che non sempre è agevole contestare con tempestività dette operazioni e raramente è possibile avviare un procedimento giudiziario.

Va, infatti, evidenziato come – in aggiunta alle oggettive e spesso insormontabili difficoltà probatorie - sovente gli ordinamenti dei singoli Stati prevedano pene irrisorie ed in molti casi applicabili nei confronti del solo comandante della nave e non anche dell'armatore, ovverossia del soggetto che in concreto impartisce le istruzioni di cui il primo è un mero esecutore.

Ancorché, dunque, la MARPOL 1973/1978 preveda norme precise e rigorose per lo scarico in mare di rifiuti e residui, specie per quelle che vengono definite "zone speciali"³⁸, la frequenza con la quale si verificano detti episodi è dovuta ad una evidente carenza normativa ed – al contempo – ad una scarsa applicabilità della stessa.

Conseguentemente nella Comunicazione che "*modifica una politica comune sulla sicurezza dei mari*" del 24 febbraio 1993, l'Unione Europea dichiarò che era necessario migliorare l'osservanza delle disposizioni della MARPOL, di cui tutti gli Stati membri sono firmatari, attraverso iniziative e provvedimenti "*tendenti a migliorare l'attuazione di regole e norme internazionali*".

(38) Tra di esse sono segnalate il Mar Baltico, il Mare Mediterraneo ed il Mare del Nord.

In tale ottica vanno interpretati i seguenti provvedimenti:

1. Direttiva 95/21/CE sul controllo dello Stato di approdo³⁹, la quale prevede che ad ogni ispezione debbano essere verificati il registro degli oli minerali e gli altri registri, con la possibilità – in caso di incongruenze – di applicare sanzioni di progressiva gravità e proporzionate alle irregolarità riscontrate, fino al fermo della nave⁴⁰;
2. Direttiva n. 59 del 2000, istitutiva dell'obbligo per gli Enti di gestione dei porti di dotarsi di adeguati impianti di raccolta dei rifiuti delle navi e dell'obbligo di utilizzazione degli stessi, con l'introduzione di severe ispezioni da eseguirsi secondo il criterio del "*controllo a campione*";
3. Direttiva n. 59 del 2002, la cui finalità è quella di migliorare le informazioni in possesso degli Stati costieri in merito al naviglio mercantile presente nelle acque sottoposte alla propria giurisdizione esclusiva.

In termini di prevenzione è stato fatto molto a livello comunitario, pur tuttavia vi sono numerose fattispecie criminose per le quali è stato dimostrato come l'unico rimedio utilizzabile sia quello di prevedere un regime sanzionatorio molto più rigoroso rispetto a quello fin'ora vigente⁴¹.

In particolare, è stato notato come non sia importante soltanto ripristinare lo *status quo ante*, ma anche e soprattutto garantire la effettiva applicazione di sanzioni penali adeguate, creando in tal modo un effetto deterrente che

(39) Port State Control – Paris Mou – Memorandum of understanding di Parigi.

(40) S. Cassese (a cura di), "*Diritto ambientale comunitario*", Milano – 1995.

(41) G. Tesaro, "*Diritto Comunitario*", Padova – 2001.

abbia rilevanti e positivi riscontri per il futuro, e ciò non solo per ipotesi dolose ma anche per quelle caratterizzate da gravi negligenze.

Si è così formata – negli ultimi anni – una comune volontà politica degli Stati membri dell’Unione di tutelare l’ambiente marino attraverso il diritto penale⁴²; volontà che – in concreto – si è tradotta nei seguenti atti:

1. Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 marzo 2003, relativa all’inquinamento provocato dalle navi e all’introduzione di sanzioni, comprese sanzioni penali, in caso di reati di inquinamento, alla quale ha fatto seguito il cosiddetto terzo pacchetto Erika sulla sicurezza marittima del 2005⁴³;
2. Decisione – quadro del Consiglio del 2 maggio 2003 intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell’inquinamento da navi;
3. Decisione – quadro del Consiglio del 27 gennaio 2003 relativa alla protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale⁴⁴.

La proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio *sub 1)* era tesa a disciplinare gli scarichi di sostanze inquinanti sia nelle acque interne di uno Stato membro (ivi compresi i porti), sia nelle sue acque territoriali, sia negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e soggetti al regime di passaggio e transito nella Zona Economica Esclusiva istituita dallo Stato medesimo, che – infine – in alto mare.

In particolare, l’articolo 6 aveva ad oggetto le singole fattispecie di reato e le conseguenti sanzioni, disponendo che ogni Stato dovrebbe garantire che

(42) L. Kramer, “*Manuale di diritto comunitario per l’Ambiente*”, Milano – 2002.

(43) Vedi al paragrafo 3.6.

(44) Decisione 2003/80/GAI.

gli scarichi illeciti in mare di sostanze inquinanti, in uno alla partecipazione ed all'istigazione a tali condotte, abbiano la rilevanza di illeciti penali nei rispetti ordinamenti se caratterizzati dal dolo o dalla colpa grave del soggetto agente.

Per quello che attiene, poi, alle sanzioni da applicare – le quali dovranno in ogni caso essere efficaci e proporzionate – le stesse potevano essere delle seguenti tipologie⁴⁵: ammenda, confisca dei proventi derivanti dai reati, interdizione – temporanea o permanente – dall'esercizio di attività commerciali, controllo giudiziario, liquidazione giudiziaria, esclusione dal godimento di aiuti o sovvenzioni pubbliche ed, infine e per i casi più gravi, reclusione.

Nella Decisione – quadro del Consiglio del 2 maggio 2003 *sub* 2), l'articolo 3 definisce le modalità per l'applicazione delle sanzioni.

In esso viene stabilito che la pena detentiva massima applicabile - con riferimento ai casi più gravi – da parte degli Stati membri debba essere ricompresa tra un minimo di cinque ed un massimo edittale di dieci anni, sempre che il reato sia stato consumato nell'ambito delle attività di una organizzazione criminale⁴⁶, che l'illecito abbia cagionato il decesso o gravi lesioni fisiche a persone, che lo stesso abbia causato danni sostanziali alla qualità delle acque ovvero a specie animali e vegetali (o a parte di queste).

(45) G. Grasso, *“I rapporti tra diritto comunitario e diritto interno in una prospettiva di riforma del sistema penale, verso un nuovo codice penale”*, Milano – 2003.

(46) Qualificabile come tale ai sensi dell'azione comune 98/733/JAL del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione Europea.

Sotto il profilo delle procedure di applicazione delle pene, la Decisione in commento prevede, poi, che ciascun Paese dovrà prevedere apposite attività di controllo (in senso preventivo) e di polizia giudiziaria (in senso repressivo) al fine di individuare ed inoltrare alle competenti autorità giudiziarie eventuali “*notitiae criminis*”: sarà, poi, compito delle Procure nazionali provvedere all’espletamento di indagini vere e proprie.

Inoltre, nell’ottica della cooperazione tra Stati, è prevista la possibilità di istituire squadre di investigazione comuni, così come – per le ipotesi delittuose verificatesi nella giurisdizione di più di uno Stato membro – viene stabilito che questi ultimi debbano collaborare al fine di decidere quali tra di essi procederà a perseguire penalmente gli autori, nell’ottica di centralizzare tutti i procedimenti giudiziari in un unico Paese⁴⁷.

La Decisione – quadro del Consiglio del 27 gennaio 2003⁴⁸ *sub* 3), adottata in base agli articoli 29, 31 lettera e) e 34 del Trattato istitutivo dell’Unione Europea⁴⁹, ha introdotto, infine, una serie di reati contro l’ambiente⁵⁰.

In particolare, negli articoli 2 e 3 vengono individuati rispettivamente i “*reati intenzionali*” ed i “*reati di negligenza*”, l’articolo 4 impone agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari affinché sia punibile la partecipazione o l’istigazione alle descritte fattispecie criminose, mentre il successivo articolo 5 dispone, al primo comma, che le sanzioni penali

(47) F. Sgubbi, “*Diritto penale comunitario*”, in “*Dig. Disc. Pen.*”, Torino – 1990.

(48) F. COMTE, “*Diritto penale ambientale e competenze comunitarie*”, in “*Riv. giur. amb.*”, 2003, p. 677 ss..

(49) Nella versione antecedente l’entrata in vigore del Trattato di Nizza del 2001.

(50) Tra gli elementi innovativi va segnalato che la decisione configura l’ipotesi di responsabilità penale anche delle persone giuridiche.

debbano essere effettive, proporzionate, dissuasive e comprensive - per lo meno con riferimento ai casi più gravi - di pene detentive che possono eventualmente comportare l'extradizione.

Detta Decisione, nella quale è stato riprodotto (o meglio incorporato) il testo di una proposta di Direttiva presentata dalla Commissione il 15 marzo 2001, fondata sull'articolo 174, n. 1, e relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, è stata annullata dalla Corte di Giustizia delle Comunità (Grande Sezione) con la sentenza resa in data 1 settembre 2005 nella causa C-176/03 introdotta con ricorso della Commissione.

Quest'ultima assumeva – con l'autorevole avallo del Parlamento Europeo – che il Consiglio non ha la competenza di imporre agli Stati membri, in forza dei richiamati articoli 29, 31 e 34 del Trattato, l'obbligo di prevedere sanzioni penali in caso di infrazioni delle norme comunitarie in materia di protezione ambientale, trattandosi di una disciplina finalizzata al ravvicinamento delle legislazioni nazionali con riferimento al solo settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale⁵¹.

Il Giudice europeo, accogliendo il ricorso della Commissione e nel disporre l'annullamento del provvedimento impugnato, ha fissato i seguenti principi:

1. Pur non avendo una potestà legislativa di carattere generale nella materia del diritto penale – sia sostanziale che processuale⁵² - ben può il legislatore comunitario (*Rectius*: il Consiglio) adottare, in forza degli

(51)Le disposizioni in oggetto sono, infatti, contenute nel vecchio Titolo VI (antecedente il Trattato di Nizza) intitolato “*Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*”.

(52) Vedi anche le sentenze 11/11/1981, Causa 203/1980 e 16/06/1998, Causa C 226/1997.

articoli 174, 175 e 176 e, dunque, con l'iter deliberativo tipicamente previsto dall'articolo 251, "*provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri che esso ritiene necessari al fine di garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente*"⁵³;

2. È riservata ai singoli Stati, "*sia individualmente che in maniera coordinata attraverso la cooperazione intergovernativa disciplinata dal terzo pilastro del Trattato UE*", l'individuazione nello specifico della sanzione penale da applicare;
3. La Decisione – quadro ai sensi dell'articolo 34⁵⁴ deve essere uno strumento ancillare alla direttiva, da adottare sì in materia di protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, ma per i soli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria e di polizia, per cui il Consiglio è tenuto ad astenersi dall'emanare una decisione quadro ancor prima che venga adottata una proposta di direttiva⁵⁵.

A completamento di quanto sopra evidenziato, va, infine, rilevato come la Commissione abbia affermato – in occasione dell'adozione da parte del Consiglio, l'11 giugno 2004, dell'accordo politico sui trasporti – che “è *perfettamente possibile per il legislatore comunitario istituire un regime di*

(53) L'Avvocato generale propone un ragionamento assai articolato. Prima di riconoscere la competenza della Comunità a definire la natura penale della sanzione, si è preoccupato di verificare il rispetto dei principi fondamentali in materia. In particolare, si riferisce al principio di legalità in materia penale "con la sua duplice dimensione sostanziale, di predeterminazione normativa dei comportamenti e formale, che si esprime attraverso una riserva assoluta a favore del titolare del potere legislativo".

(54) Ai sensi dell'articolo 34 "*il Consiglio delibera all'unanimità decisioni quadro per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Esse sono vincolanti quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma ed ai mezzi*".

(55) Gli Organo europei si stanno muovendo in questa direzione con varie proposte, tra le quali il cosiddetto terzo pacchetto Erika sulla sicurezza marittima, Direttiva 2005/35 del 7 settembre 2005.

sanzioni penali qualora lo ritenga necessario al fine di conseguire un obiettivo fondamentale dell'Unione Europea".

3.5 – l’Agenzia Europea dell’Ambiente.

Il principio di sussidiarietà informa di sé anche l'assetto organizzativo delle istituzioni comunitarie.

Negli ultimi anni si è, infatti, assistito al fiorire di numerose Agenzie a livello europeo e nazionale con funzioni, missioni e nature profondamente diverse, tali da rendere difficile un tentativo di inquadramento generale⁵⁶ delle medesime.

Esse rispondono ad una pluralità di esigenze, dalla necessità di ridurre il lavoro e di "decentrare" i compiti istituzionali della Commissione all'opportunità di risolvere problemi tecnici in contesti separati dalla politica. Il test sulla sussidiarietà, applicato al sistema organizzativo, risulta essere soddisfatto nella misura in cui - trattandosi di settori di competenza non esclusiva - le questioni non possono essere realizzate a livello nazionale e l'obiettivo può essere meglio attuato da un'azione comunitaria attraverso la creazione di apposite Agenzie⁵⁷.

In questo contesto - nei primi anni novanta - è stata istituita⁵⁸ in base

(56)E. CHITI, *"Decentralisation and Integration into the Community Administrations: a New Perspective on European Agencies"*, in *"ELJ"* - 2004, p. 402.

(57)A. Bonomo, *"Europa e ambiente: profili pubblicistici"*, in F. Gabriele, A. M. Nico (a cura di), *"La tutela multilivello dell'ambiente"*, p. 101.

(58)D. GERADIN, N. PETIT, *"The Development of Agencies"*, p. 37, secondo i quali l'Agenzia europea per l'ambiente può essere collocata nella seconda ondata del cosiddetto fenomeno della *"agencification"*, verificatosi nei primi anni novanta e caratterizzato in termini quantitativi dal sorgere di numerose agenzie, tutte collegate sul piano "qualitativo" ad una determinata politica comunitaria.

all'articolo 130 S (poi articolo 175) l'Agenzia europea dell'ambiente⁵⁹, con sede a Copenaghen⁶⁰.

Il suo fine⁶¹ è quello "*di promuovere lo sviluppo sostenibile e contribuire ad un miglioramento significativo e misurabile dell'ambiente in Europa, fornendo informazioni tempestive, mirate, pertinenti ed attendibili ai responsabili delle politiche e all'opinione pubblica*"⁶².

In particolare, nella norma istitutiva è possibile individuare sei funzioni principali dell'Agenzia *de qua*:

1. registrare, raccogliere, analizzare e diffondere i dati sullo stato dell'ambiente;
2. fornire alla Comunità e agli Stati membri le informazioni oggettive necessarie per la formulazione e l'attuazione di politiche ambientali oculate ed efficaci;
3. contribuire al controllo dei provvedimenti comunitari concernenti l'ambiente;

(59) Con il Regolamento 1210/90/CEE 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 G.U.C.E., n. L 120 dell'11 maggio 1990), successivamente modificato dal Regolamento 933/1999/CE del 29 aprile 1999 (in G.U.C.E. n. L 117 del 5 maggio 1999) ed infine dal Regolamento 1641/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003 (in G.U.C.E. n. L. 245 del 29 settembre 2003).

(60) L'Agenzia è divenuta operativa soltanto nel 1994 dopo la decisione sulla sua sede. La scelta di fissare quest'ultima (a Copenaghen) esprime l'esigenza di decentralizzazione territoriale delle Agenzie rispetto alla città di Bruxelles, ormai intesa come base del quartiere generale della burocrazia europea ("Brussels - based bureaucracy").
In questo senso si sono espressi D. GERADIN E N. PETIT in "*The Development of Agencies*", p. 42. La sede delle Agenzie è stabilita in base all'art. 289 CE di intesa tra i governi degli Stati membri.

(61) P.G. DAVIES, "*The European Environment Agency*", in "*YEL*" - 1994, p. 313;
D.A. WESTBROOK, "*Environmental Policy in the European Community Observation on the European Environment Agency*", in "*Harvard Environmental Law Review*" - 1991, p. 257.

(62) Per un quadro di sintesi dell'attività svolta dall'Agenzia si veda la Relazione della Commissione al Consiglio, "*Valutazione dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA)*", COM (2003) 800 del 22 dicembre 2003. La relazione mette in luce che il principale utilizzatore delle informazioni dell'Agenzia è la Commissione, alla quale spetta gestire il rischio.

4. contribuire ad assicurare la comparabilità dei dati raccolti a livello europeo;
5. stimolare lo sviluppo e l'integrazione delle tecniche di previsione ambientale;
6. assicurare un'ampia diffusione di informazioni ambientali attendibili.

All'Agenzia spetta, dunque, sostanzialmente il compito di coordinare le strutture esistenti – sia a livello nazionale che in ambito comunitario - per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati ambientali.

Il mandato è definito in maniera ampia, prevedendo un intervento in quasi tutte le fasi del ciclo decisionale e con riguardo a tutti gli aspetti del processo di gestione delle informazioni.

L'Agenzia europea esprime essenzialmente il proprio ruolo attraverso la identificazione dei problemi, il monitoraggio, la comunicazione dei dati e la relativa valutazione, ancorché non sia possibile trascurare l'altra primaria funzione per la quale la stessa è stata concepita ovvero *“valutare la corretta applicazione delle misure generali adottate a livello europeo”*.

Non esercita, invece, un ruolo effettivo nella elaborazione e nell'attuazione delle politiche ambientali.

La definizione delle scelte strategiche e la relativa responsabilità spettano, infatti, in via principale alla Commissione, con la quale l'Agenzia può al massimo cooperare.

La stessa è dotata di un consiglio di amministrazione - composto da un rappresentante per ciascun Stato membro, da due rappresentanti della

Commissione e da due membri designati dal Parlamento europeo tra le personalità particolarmente qualificate nel settore della protezione dell'ambiente – ed è diretta da un direttore esecutivo nominato dal consiglio di amministrazione, su proposta della Commissione.

Tali organi sono assistiti da un comitato scientifico, con il compito di emettere pareri nei casi espressamente previsti dal regolamento e sulle questioni tecnico - scientifiche relative alle attività dell'Agenzia che gli vengano di volta in volta sottoposte.

Essa rappresenta l'Ente di coordinamento della Rete europea di informazione e osservazione in materia ambientale (EIONET), costituita dai centri nazionali di riferimento, dai punti di contatto principali e dai centri tematici europei individuati dai singoli Stati membri (e non)⁶³.

Per la natura dei compiti - in base alla classificazione proposta in dottrina e sostanzialmente condivisa dalla Commissione⁶⁴ - l'Agenzia europea per l'ambiente può essere fatta rientrare nella più ampia categoria delle agenzie di informazione.

Va, poi, evidenziato, come alle menzionate sei funzioni corrispondano ben : otto “settori prioritari”, e più precisamente:

(63) Partecipano alla Rete anche Stati non membri o non ancora formalmente membri.

Per questa ragione rappresenta la prima Agenzia comunitaria paneuropea. E, avendo incluso ancora prima dell'adesione i nuovi Stati, è stata considerata come "un utile precursore delle attività intraprese in campo ambientale in vista dell'allargamento del 2004". Si veda in questo senso la Relazione della Commissione al Consiglio, “*Valutazione dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA)*” ed in dottrina K. H. LADEUR, “*New European Agencies –The European Environment Agency and Prospects for a European Network of Environmental Administration*”.

64) G. MAJONE, “*The New European, Agencies: Regulation by Information*”, in “*JEPP*” - 1997, p. 262; R. DEHOUSSE, “*Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*”, in “*Jean Monnet Working Paper*”, Volume 2 - 2002, p. 9.

La stessa Commissione, nella Relazione sulla “*Valutazione dell'Agenzia europea dell'ambiente*”, sembra qualificare l'Agenzia per l'ambiente come agenzia di informazione.

1. la qualità dell'aria;
2. la qualità dell'acqua (intesa quale bene e risorsa della collettività);
3. lo stato dei suoli, della fauna e della flora;
4. l'utilizzazione del suolo e delle risorse naturali;
5. la gestione dei rifiuti, ivi compresi quelli portuali;
6. le emissioni sonore;
7. le sostanze chimiche;
8. la protezione del litorale e del mare.

Nella relazione della Commissione al Consiglio COM/2003 (800) del 22.12.2003 (già richiamata *sub* nota n. 62), gli esperti europei hanno giudicato l'operato dell'Agenzia dal 1996 a tutto il 2003, sottolineandone la essenzialità del ruolo svolto nella determinazione dello stato e dell'evoluzione dell'ambiente nell'Europa unita. Pur tuttavia, nel richiamato documento è stato puntualizzato come l'Agenzia non abbia sufficientemente ed adeguatamente operato in alcuni settori – specie con riferimento alle materie delle emissioni sonore e dei prodotti chimici – anche in considerazione della esiguità delle risorse finanziarie assegnatele.

Sono state, conseguentemente, individuate le seguenti soluzioni:

1. ridefinizione dei suoi compiti e delle sue priorità secondo direttive più chiare e precise, nell'ottica di salvaguardarne l'indipendenza⁶⁵;

(65) *“E' un aspetto importante quello di assicurare la piena indipendenza dell'Organo. L'opportunità di agire all'insegna della più ampia autonomia in conformità ai principi del diritto comunitario cogente per il perseguimento di quegli obiettivi cui spesso ci siamo riferiti, assicura da un lato un operato imparziale, ove tutti sono chiamati a rispondere allo stesso modo e nelle stesse condizioni delle proprie responsabilità, dall'altro la certezza di “rispondere” ad un unico organo che “giudica” su tutti e per tutti”.*

2. necessità di assegnare all’Agenzia le risorse finanziarie necessarie per l’adempimento dei suoi compiti istituzionale ed il raggiungimento degli obiettivi ad essa assegnati. Nelle more, le esigue risorse disponibili dovranno essere destinate a quei settori che presentano priorità maggiori rispetto ad altri;
3. coordinamento tra il suo operato e quello degli altri organi dell’Unione Europea (ovvero delle istituzioni con competenza in materia previsti dall’ordinamento internazionale);
4. potenziamento della rete europea d’informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET);
5. miglioramento della comunicazione con il pubblico.

Con riferimento, infine, al tema - solo accennato - della cooperazione internazionale nella lotta agli inquinamenti marini (le risorse richieste in caso di catastrofi ambientali oltrepassano, infatti, la capacità di risposta di un singolo paese) - è opportuno rilevare come l’Unione Europea sia parte di tutti gli accordi internazionali di carattere regionale più importanti e significativi.

Tra di essi, vanno ricordati gli Accordi del 1974 e del 1992 per la protezione del Mare Baltico (Convenzioni di Helsinki), la Convenzione di Barcellona del 1976 per la protezione del Mare Mediterraneo contro l’inquinamento, l’Accordo di Bonn del 1983 per la cooperazione nella lotta all’inquinamento del Mare del Nord e l’Accordo di Lisbona del 1990 per la protezione dell’Atlantico Nord-orientale contro l’inquinamento.

3.6 - l'incidente della petroliera Erika.

Delineato l'attuale sistema della normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente marino, può essere interessante analizzare quali azioni e quali misure di risposta sono state poste in essere dalla Unione europea in occasione di un grave incidente nel quale fu coinvolta la superpetroliera - battente bandiera maltese - Erika.

Il 12 dicembre 1999 detta supertanker - partita dal porto francese di Dunkerque e diretta al porto italiano di Livorno - a causa delle proibitive condizioni atmosferiche si spezzò in due tronconi nel Golfo di Biscaglia, a circa 60 km di distanza dalla costa francese (Bretagna del Sud).

I ventisei uomini dell'equipaggio, tutti di nazionalità indiana, furono messi in salvo da elicotteri francesi e britannici, mentre la nave riversò in mare circa 14.000 delle oltre 30.000 tonnellate di combustibile pesante stivate a bordo⁶⁶.

La parte anteriore dell' Erika, dopo aver galleggiato in posizione verticale per diverse ore, affondò durante la notte del 12 dicembre a circa 70 km dalla costa.

La parte posteriore, invece, fu rimorchiata in direzione sud-ovest, in senso contrario al vento ed alla corrente, per allontanarla il più possibile dalla costa ed affondò la mattina del 13 dicembre a 10 km dalla sezione anteriore, sempre ad una distanza di circa 70 km dalla riva e ad una profondità di 120 metri.

(66) Si stima che ancora 10.000 tonnellate di petrolio siano intrappolate nella parte anteriore e ulteriori 6.000 nella parte posteriore.

Le operazioni di recupero in mare risultarono particolarmente difficoltose a causa delle avverse condizioni meteorologiche e – soprattutto - della qualità del prodotto riversato: si è trattato, infatti, di un olio particolarmente denso e persistente, circostanza che comportò un quasi inesistente degrado naturale, nonché l'inutilità di procedere ad ogni tentativo di utilizzare sostanze disperdenti.

Il totale degli idrocarburi, o meglio del prodotto "emulsificato" con l'acqua di mare, recuperato dai mezzi intervenuti si aggirò a sole 1.100 tonnellate.

Per comprendere la gravità dell'episodio è opportuno sottolineare le caratteristiche e le peculiarità degli oli pesanti (heavy fuel oil) trasportati a bordo dell' Erika, rispetto ad un normale petrolio greggio (crude oil).

Quest'ultimo, a differenza dei primi⁶⁷, quando viene riversato in mare ha un elevato tasso di evaporazione e presenta un fenomeno di progressiva dispersione nella colonna d'acqua: processo di evaporazione e dispersione peraltro agevolato in condizioni di mare agitato.

Ancorché sia andata a buon fine una delicata operazione di isolamento delle due sezioni del relitto, le ispezioni periodicamente effettuate rilevano – ancora oggi – la fuoriuscita di piccole perdite di idrocarburi, il che rende necessaria una continua sorveglianza, anche aerea, per controllare eventuali nuovi sversamenti.

Le operazioni in mare furono coordinate dalla Prefettura marittima

(67) La specificità dell'olio dell'Erika mostrò, invece, un fenomeno di evaporazione praticamente nullo e una emulsificazione formatasi di densità notevolmente superiore a quella di un normale greggio.

dell'Atlantico con sede in Brest, come previsto dal piano di emergenza nazionale in caso di inquinamento marino⁶⁸.

La Marina francese, oltre ad una decina di sue moderne unità, ebbe la possibilità di utilizzare cinque navi - particolarmente attrezzate per la lotta contro l'inquinamento - di altri Stati membri dell'Unione europea (Germania, Spagna, Paesi Bassi e Regno Unito) e una nave norvegese.

Ciò nonostante, il petrolio raggiunse la costa il 25 dicembre 1999 ed inquinò circa 400 chilometri del litorale di Finistere, Morbihan, Loire Atlantique, Vendèe e Charente-Maritime: le misure per combattere l'inquinamento divennero di competenza dei prefetti dei cinque dipartimenti interessati dal disastro, i quali utilizzarono personale dei vigili del fuoco, delle forze armate e un consistente contingente di volontari⁶⁹.

Oltre alle difficoltà connesse al recupero meccanico e manuale dei rifiuti, di preponderante importanza si rivelarono, poi, le problematiche connesse allo smaltimento degli stessi⁷⁰.

Per quanto riguarda i danni arrecati alla fauna, alla fine del mese di febbraio furono raccolti circa 62.000 uccelli colpiti dagli effetti dell'inquinamento, dei quali solo duemila ancora in vita.

Alla stessa data gli uccelli salvati e rilasciati, dopo idonee cure e un particolare lavaggio, risultarono essere solo 1.200.

(68) Piano "Polmar".

(69) Nelle prime operazioni di pulizia delle coste più di cinquemila uomini sono stati utilizzati.

(70) Il processo di emulsificazione, cui sopra si accennava, e la difficoltà nel recuperare il solo petrolio senza contemporaneamente raccogliere altro materiale, ha fatto sì che solo nei primi venti giorni siano stati recuperati più di 40.000 tonnellate di rifiuti oleosi.

In verità, considerando che i volatili ritrovati sulle coste furono solo una minima parte di quelli comunque uccisi dall'inquinamento, l'Associazione francese per la tutela degli uccelli ha stimato una perdita ricompresa tra un minimo di 300.000 ed un massimo di 1.000.000 di unità.

Ingenti danni furono, inoltre, arrecati agli allevamenti di mitili e di ostriche - che come è noto costituiscono una rilevante voce dell'economia della zona - ed in generale notevoli furono le ripercussioni negative che la marea nera arrecò all'intera area interessata, ricca di siti turistici e di strutture per il diporto nautico.

Quanto, poi, ai profili risarcitori connessi al disastro ambientale provocato dalla Erika, è da evidenziare come le disposizioni del diritto internazionale prevedano la possibilità per lo Stato danneggiato di ottenere - ricorrendo determinati presupposti e condizioni - un risarcimento per equivalente economico oltre che dalla società assicurante la nave anche da un apposito fondo internazionale.

In particolare, avendo la Francia aderito nel 1996 alla nuova Convenzione sulla responsabilità civile del 1992⁷¹ ed alla Convenzione sul Fondo 1992 (Fund 92) - in tal modo abbandonando il regime previsto dai precedenti Accordi internazionali - lo Stato transalpino ha ottenuto approssimativamente 11,7 milioni di dollari dall'assicurazione⁷² della nave, ed un risarcimento supplementare attraverso il Fondo 92 vicino ai 173 milioni di dollari; per un totale, pertanto, di circa 185 milioni di dollari.

(71) Civil Liability Convention, ovvero CLC 92.

(72) (Steamship Mutual P & I Club).

A tale proposito è interessante rilevare come l'Italia abbia ratificato le Convenzioni *de quibus* solo nel mese di settembre del 1999 e come le stesse siano entrate in vigore nel nostro paese nel mese di ottobre del 2000, per cui, se l'incidente dell'Erika si fosse verificato davanti alle sue coste, la Repubblica italiana, utilizzando la Convenzione sulla responsabilità civile del 1969⁷³ e la Convenzione sul Fondo 1971 (Fund 71) di cui era parte contraente, avrebbe potuto ottenere un importo di gran lunga inferiore e pari a circa 80 milioni di dollari.

Non va dimenticato, inoltre, che la Total - Fina, ovvero la società che all'epoca aveva noleggiato l'Erika, versò immediatamente al momento del disastro un contributo finanziario, per le complesse operazioni di raccolta e smaltimento del prodotto riversato in mare, pari a 7 milioni di dollari e rese disponibili altri 70 milioni di dollari per il pompaggio e la raccolta del petrolio rimanente nelle due parti del relitto.

Per quanto riguarda, infine, l'azione propriamente svolta dall'Unione europea nella gestione dell'emergenza Erika, un ruolo centrale fu giocato dalla Commissione nel garantire un perfetto scambio di informazioni tra la Francia e gli altri paesi Comunitari⁷⁴.

Ovviamente la responsabilità dei provvedimenti fu sempre di esclusiva competenza delle autorità francesi, ma l'assistenza fornita dalla Comunità

(73) Civil Liability Convention 69, ovvero CLC 69.

(74) Sempre con riferimento all'incidente *de quo*, la Direzione generale dei Trasporti (dell'Unione Europea) non solo seguì con attenzione le inchieste condotte dalle autorità francesi, ma richiese, in prima persona, al Registro Italiano Navale (RINA), ovvero alla società di classificazione che aveva certificato la "idoneità alla navigazione" della petroliera, chiarimenti sulle verifiche effettuate. Durante il dibattito al Parlamento europeo svoltosi 18 gennaio 2000, il Commissario ai Trasporti, Loyola de Palacio, arrivò a ipotizzare, per il caso fossero stati accertati gravi negligenze nei controlli, l'esclusione del RINA dalle società di classificazione riconosciute dalla Commissione.

Europea e, tramite essa, dagli altri Stati Membri si rivelò determinante per limitare prima e riparare poi i danni cagionati all'ecosistema del litorale francese.

In particolare, l'Unità di protezione civile attivata presso l'Esecutivo europeo svolse - innanzitutto - un essenziale servizio di informazione delle autorità competenti degli altri paesi comunitari, alleggerendo in tal modo le gravose incombenze a carico delle autorità francesi, peraltro in seria difficoltà nella gestione dell'emergenza con l'opinione pubblica ed i mass media di tutto il mondo.

Il compito fondamentale fu, però, quello di coordinare l'assistenza fornita alla Francia da parte di altri paesi.

Il caso dell'Erika dimostrò infatti, ancora una volta, come anche una nazione moderna come la Francia, sicuramente all'avanguardia nello studio delle problematiche connesse all'inquinamento marino e dotata di un eccellente modello organizzativo, non sia in grado di rispondere da sola ad una catastrofe ambientale di rilevanti dimensioni.

Nel caso in oggetto, l'Unione Europea mise a disposizione dello Stato transalpino ben undici moderne unità navali addette al recupero degli agenti inquinanti versati in mare, ventisei chilometri di panni galleggianti (i cosiddetti "*booms*" necessari per circoscrivere tratti di mare interessati da episodi di inquinamento), un relevantissimo numero di volontari e, infine, esperti europei per la valutazione delle tecniche più appropriate ed adeguate da adottare per combattere l'emergenza.

Negli anni successivi al descritto disastro ambientale notevoli progressi sono stati conseguiti a livello comunitario in materia di sicurezza della navigazione - ed in particolare nel settore della lotta e della prevenzione all'inquinamento marino - con l'adozione di numerose direttive e regolamenti comunitari, tra i quali va ricordato il cosiddetto terzo pacchetto Erika sulla sicurezza marittima⁷⁵.

Detto ultimo provvedimento, in particolare, con il dichiarato obiettivo di *“garantire un elevato livello di sicurezza e di protezione dell'ambiente”*, ha introdotto alcune ipotesi di reato⁷⁶ (caratterizzate da dolo o da colpa grave) a tutela del mare⁷⁷ dagli scarichi di sostanze inquinanti effettuati da navi, ritenute necessarie in considerazione del fatto che *“le norme contenute nella Convenzione Marpol 73/78 sono quotidianamente ignorate da un numero molto elevato di navi che solcano le acque comunitarie”* e che detta *“Convenzione viene attuata in maniera diversa nei vari Stati membri ed è, dunque, necessario armonizzarne l'attuazione a livello comunitario”*.

Nel preambolo della direttiva, il Parlamento Europeo ed il Consiglio osservano, peraltro, che *“né il regime internazionale relativo alla responsabilità civile e all'indennizzo in caso di inquinamento da idrocarburi, né il regime riguardante l'inquinamento causato da altre sostanze pericolose o nocive hanno sufficienti effetti dissuasivi, tali da scoraggiare le parti coinvolte nel trasporto di carichi pericolosi in mare*

(75) Adottato con la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2005/35 del 7 settembre 2005.

(76) In uno alle relative sanzioni.

(77) Si veda in proposito anche quanto argomentato al paragrafo 3.4.

dall'adottare pratiche che non rispettino gli standard: gli effetti di dissuasione richiesti possono essere raggiunti solo con l'introduzione di sanzioni applicabili a chiunque causi o contribuisca a causare inquinamento marino; le sanzioni dovrebbero essere applicabili non solo al proprietario o al comandante della nave, ma anche al proprietario del carico, della società di classificazione o a qualsiasi altra persona coinvolta".

Di rilievo è, infine, la norma contenuta all'articolo 1, comma 2, secondo il quale non è preclusa agli Stati membri la possibilità di adottare misure più rigorose in conformità al diritto internazionale.

CAPITOLO QUARTO

TUTELA DEL MARE ED ORDINAMENTO ITALIANO

4.1 – Pubblica amministrazione e tutela dell'ambiente.

Due criteri possono essere seguiti per disegnare un'organizzazione amministrativa.

L'uno di tipo *soggettivo*, che assegna rilevanza alla scelta degli apparati ai quali affidare determinate competenze, l'altro di stampo *oggettivo*, che è influenzato in modo determinante dalla natura delle funzioni che l'organizzazione dovrà svolgere, cioè dalle finalità tipizzate dal legislatore per la cura degli interessi pubblici¹.

Secondo questa seconda impostazione non risulta prioritario stabilire "*chi fa*", ma soprattutto è opportuno individuare "*che cosa fare*", per poi assegnare in concreto la funzione al soggetto più adatto².

Se applichiamo questa osservazione alla materia³ "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*", così come definita dalla riforma costituzionale del 2001, la nozione di *ambiente*, manifestandosi come aperta, dinamica e trasversale, è destinata ad incidere profondamente sul modello organizzativo dei soggetti pubblici preposti all'esercizio di tale funzione, ed in specie sui modelli di organizzazione prescelti dal legislatore statale o regionale.

A livello centrale è agevole riscontrare la presenza di distinte e molteplici

(1) P. Dell'Anno, "*Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*", in "*Riv. giur. ambiente*" – 2005, Vol. 6, p. 957.

(2) G. PALEOLOGO, "*Organizzazione amministrativa*", in "*Enc. dir.*" - 1981, p. 135.

(3) Si veda quanto argomentato al paragrafo 1.3.

soluzioni.

Dalla *concentrazione delle funzioni* in capo ad un unico centro di imputazione (Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), al *coordinamento degli interessi ambientali* mediante strumenti di raccordo procedimentale tra i Ministeri e le Regioni (concerti, intese e pareri), all'*integrazione dell'interesse ambientale* con altri valori primari e di rango *costituzionale* (attraverso la partecipazione a comitati interministeriali e le conferenze dei servizi), a forme di *sussidiarietà orizzontale*.

Si veda – ad esempio - il ruolo svolto dalle associazioni ambientaliste nazionali e la sostituzione di strumenti di “*command and control*” (come procedimenti permissivi, divieti e sanzioni) con istituti di “*autoregolazione*” (autodichiarazioni a efficacia legittimante, incentivi).

Il diritto positivo contempla, altresì, forme di *amministrazione negoziata*, finalizzate a favorire gli adempimenti degli operatori (ad esempio, Decreto Legislativo n. 22/1997, articolo 3, lett. f), e articolo 4, comma 4), ovvero ad introdurre elementi di maggiore flessibilità nella normativa (Decreto Legislativo n. 152/1999, articolo 28, comma 10), o, ancora, a definire *accordi organizzativi*, ma nella prassi la loro rilevanza è ad oggi molto modesta. Negli ordinamenti di livello regionale e locale sono, poi, stati utilizzati tutti i menzionati modelli senza innovazioni di rilievo⁴.

(4) G. DI GASPARE, “*Organizzazione amministrativa*”, p. 516.

In esso si sostiene che “*l'organizzazione amministrativa, come la mela caduta dall'albero, continua a rimanere nel cono d'ombra dello Stato-Ente, onde anche l'amministrazione regionale e locale non si discosta dai più tradizionali modelli burocratici. Le differenze, in sostanza, attengono all'imputazione dell'attività più che alle strutture ed al loro funzionamento*”.

Anche se il termine ambiente è comparso per la prima volta nel nostro ordinamento nel contesto della normativa per la protezione delle bellezze naturali e del paesaggio⁵, la funzione "*tutela dell'ambiente dagli inquinamenti*" è emersa soltanto con il D.P.R. n. 4 del 1972, con il quale fu operato il primo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni come insieme di attribuzioni statali delegate⁶.

Il sistema di ripartizione delle funzioni amministrative a tutela dell'ambiente registrò, in seguito, una continua evoluzione, dal D.P.R. n. 615 del 1966 che disponeva una riserva di attribuzioni allo Stato – seppur con il coinvolgimento delle Regioni e dei Comuni, al D.P.R. n. 616 del 1977 per il trasferimento dei poteri normativi ed autorizzatori alle Regioni per la tutela dell'ambiente da (ogni forma di) inquinamento (articolo 101 e ss.), fino al Decreto Legislativo n. 112 del 1998, che conservava allo Stato le sole attribuzioni amministrative di rilevanza nazionale⁷.

In particolare, dette funzioni (*rectius*: quelle di competenza statale) furono – in una prima fase - ripartite tra diversi centri di imputazione, ciascuno dei quali era titolare di specifiche attribuzioni: il Ministero della sanità per l'inquinamento atmosferico; il Ministero dell'agricoltura per gli scarichi industriali nelle acque interne, per la gestione del patrimonio forestale, per

(5) Regio Decreto n. 1357/1940, articolo 9, comma 2, n. 3.

(6) Il D.P.R. n. 4/1972 riguardava l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, ricompresa dall'articolo 117 Cost. tra le materie oggetto di competenza legislativa (e amministrativa) concorrente. Dopo la formale riserva di competenza agli organi statali delle funzioni amministrative relative "all'igiene del suolo e dell'ambiente, all'inquinamento atmosferico e delle acque ed agli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri" (articolo 6, n. 7), tali funzioni venivano delegate alle regioni (articolo 13, n. 8).

(7) In ossequio, dunque, ai criteri di riparto indicati dalla Corte Costituzionale anche prima della riforma del Titolo V della Costituzione, ed in particolare al principio della sussidiarietà. Al riguardo si veda quanto argomentato al capitolo I.

la caccia e la pesca; il Ministero della marina mercantile per gli scarichi in mare; il Ministero dei lavori pubblici per gli acquedotti e le pubbliche fognature; il Ministero dell'industria per l'autorizzazione alle centrali elettriche, per le cave e le torbiere⁸; il Ministero della pubblica istruzione per la protezione del paesaggio; il Ministero dell'interno per la protezione civile⁹.

Accanto all'azienda autonoma foreste demaniali ed agli enti parchi nazionali, coesistevano, poi, strutture periferiche dei richiamati dicasteri (medico provinciale, ufficiale sanitario, genio civile, compartimenti marittimi, soprintendenze alle bellezze naturali, prefetture), e risultavano titolari di funzioni di tutela dell'ambiente – seppure a mezzo di delega - anche le amministrazioni provinciali (ad esempio per il controllo della caccia e della pesca nelle acque interne), ed i Comuni con riferimento alle funzioni di igiene dell'abitato ed a quelle urbanistiche, nonché per le lavorazioni insalubri e pericolose.

Nessuna specifica struttura era stata, infine, istituita per l'esercizio delle funzioni relative ai nuovi interessi ambientali manifestatisi nel corso degli anni, ad eccezione dei comitati regionali contro l'inquinamento atmosferico, quali organi collegiali rappresentativi di interessi e di competenze tecniche, ma privi di specifiche competenze di amministrazione attiva (articoli 5 e 6

(8) A questo Ministero spettava anche la competenza in materia di miniere e risorse energetiche, che non formarono oggetto di trasferimento al Ministero dell'ambiente, e che ora sono state parzialmente delegate alle Regioni dall'articolo 34 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998.

(9) Per un'ampia ricostruzione dell'apparato organizzativo precedente l'istituzione del Ministero dell'ambiente si veda V. ONIDA, *“La ripartizione delle competenze per la pubblica amministrazione”*, in *“Riv. giur. ambiente”* - 1986, p. 15.

della legge n. 615 del 1966).

Con la legge n. 349 del 1986 e con l'ambizioso obiettivo di *"assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento"*, fu istituito il nuovo Ministero dell' Ambiente¹⁰.

La dottrina non mancò, però, di sottolineare – fin da subito - come l'indubbia valorizzazione dell'interesse ambientale era stata stemperata dal mantenimento di quasi tutto il precedente quadro organizzativo, così che la natura "trasversale" del nuovo organismo ministeriale era stata risolta nella previsione di strumenti procedimentali di coordinamento (in prevalenza concertati, ma anche intese interministeriali)¹¹.

Tale diffusa insoddisfazione condusse – come è noto - al referendum del 1993, il quale portò all'abrogazione di tutte le competenze ambientali delle unità sanitarie locali, inducendo il legislatore ad approvare in gran fretta un nuovo modello di organizzazione, basato sulle nuove Agenzie per la protezione dell'ambiente¹² e sulle nuove competenze del Ministero dell' Ambiente.

Già nella prima metà degli anni novanta si era assistito ad un primo parziale

(10) S. LABRIOLA, *"Il Ministero dell'ambiente"*, in *"Studi parlamentari e di politica costituzionale"*, Vol. 2 - 3, 1987, p. 5 e ss.

(11) La legge n. 349 del 1986 prevedeva intese con il Ministero dei lavori pubblici per coordinare le funzioni di tutela dell'ambiente con gli interventi per la difesa del suolo e per la tutela ed uso delle acque (art. 2, comma 6), e con il Ministero per i beni culturali e ambientali "per l'esercizio delle attribuzioni di rispettiva competenza" (art. 3).

(12) Istituite con la legge n. 61 del 21 gennaio 1994)

fenomeno di estensione delle competenze di tale ultimo Dicastero, e ciò a fronte di un progressivo e speculare esautoramento delle attribuzioni proprie degli altri Ministeri.

Ad esempio, l'articolo 1, comma 10, della legge n. 537 del 1993 aveva disposto il trasferimento al Ministero dell'Ambiente delle funzioni e del personale del Ministero della marina mercantile in materia di tutela e di difesa dell'ambiente marino.

Tale legge – alla quale fu data esecuzione con il Decreto Ministeriale del 28 aprile 1994 - aveva, altresì, previsto che detto dicastero potesse avvalersi della collaborazione scientifica dell'Istituto Centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM), quale organo tecnico – consultivo, e delle capitanerie di porto¹³ per le funzioni di vigilanza e di controllo.

Ma fu con la riforma dei Ministeri operata con il D. Lgs. n. 300 del 1999¹⁴ che il Ministero dell'ambiente fu sostituito con il nuovo Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio (oggi Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), il quale – oltre ad essere titolare delle attribuzioni già spettanti al soppresso Dicastero - assorbì tutte le competenze nella materia *de qua* attribuite agli altri Ministeri, ad eccezione delle funzioni di protezione del paesaggio confermate in capo al Ministero

(13) In tal senso l'articolo 3 della legge n. 84 del 1994 relativa al riordino della legislazione in materia portuale.

(14) Nell'ambito della più ampia riforma della Pubblica Amministrazione e del processo di riorganizzazione delle funzioni amministrative tra tutti i livelli di governo statale, regionale e locale, la legge n. 59 del 1997 aveva delegato il Governo ad approvare uno o più decreti legislativi diretti a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, nonché delle amministrazioni centrali anche caratterizzate da un ordinamento autonomo.

dei beni e delle attività culturali¹⁵.

4.2 – (segue) il Ministero dell’ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

L’articolo 36 del richiamato Decreto Legislativo n. 300 del 1999 individuava le funzioni del nuovo Ministero facendo riferimento a quattro aree funzionali:

- a) promozione di politiche di sviluppo sostenibile nazionali e internazionali; sorveglianza, monitoraggio e controllo nonché individuazione di valori limite, standard, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche;
- b) valutazione d'impatto ambientale; prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; gestione dei rifiuti; interventi di bonifica; interventi di protezione e risanamento nelle aree ad elevato rischio ambientale; riduzione dei fattori di rischio;
- c) assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette; tutela della biodiversità, della fauna e della flora; difesa del suolo; polizia

(15) Mentre la commissione governativa "Piga" (1982) aveva proposto la trasformazione del Ministero dei lavori pubblici in Ministero dell'ambiente e del territorio, la commissione governativa di studio per la riforma dei Ministeri (1994) presieduta dal prof. De Vergottini aveva, invece, espresso l'opinione che fosse opportuno l'accorpamento nel Ministero dell'ambiente e del territorio non solo delle funzioni del Ministero dei lavori pubblici in materia di difesa del suolo e gestione delle acque, ma anche di quelle in materia paesistica esercitate dal Ministero dei beni culturali. Ma la sorte delle commissioni di studio è quasi sempre di fornire materiale interessante per la scienza e privo di riscontri da parte del legislatore e del governo.

ambientale; polizia forestale ambientale: sorveglianza dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato, controlli sulle importazioni e sul commercio delle specie esotiche protette, sorveglianza sulla tutela della flora e della fauna protette da accordi e convenzioni internazionali;

d) gestione e tutela delle risorse idriche; prevenzione e protezione dall'inquinamento idrico; difesa del mare e dell'ambiente costiero.

Il successivo articolo 37 prevedeva inoltre - per ciascuna area - una apposita struttura dipartimentale suddivisa in uffici di livello dirigenziale generale, e più precisamente:

- 1) Il dipartimento per lo sviluppo sostenibile e per le politiche del personale e gli affari generali;
- 2) Il dipartimento per la protezione ambientale;
- 3) Il dipartimento per l'assetto dei valori ambientali e del territorio;
- 4) Il dipartimento per le risorse idriche.

Successivamente si è, poi, assistito ad una progressiva e continua accentuazione dei poteri di amministrazione attiva della nuova struttura ministeriale, con l'attribuzione della competenza – tra le altre – in ordine all'adozione di nuovi e rilevanti piani di carattere generale, con il riconoscimento di nuovi poteri di amministrazione attiva (in tema di autorizzazioni, VIA, bonifiche dei siti contaminati) giustificati dalla clausola dell'interesse nazionale ed, infine, con la previsione di più penetranti poteri sostitutivi in caso di omissioni o inadempienze delle Regioni o degli Enti locali nell'adempimento dei rispettivi compiti.

Un ruolo essenziale è svolto, in particolare, dalla programmazione triennale dell'azione in materia ambientale, predisposta dal Ministero e sottoposta all'approvazione del C.I.P.E. in modo da coordinare gli indirizzi generali della politica economica nazionale con quella ambientale¹⁶.

Essa può essere definita l'atto di pianificazione direttiva con cui il Governo indica l'indirizzo politico – amministrativo complessivo che intende sviluppare nel successivo triennio nella tutela dell'ambiente, stabilendo:

-) l'insieme degli interventi da attuare secondo una precisa scala di priorità e tenendo conto delle peculiarità delle singole Regioni;
-) la ripartizione – per ambito regionale e per ciascuna area ad elevato rischio di crisi ambientale – delle risorse finanziarie disponibili.

Per il suo contenuto tale atto si caratterizza, dunque, per essere la cornice regolatrice nel rispetto della quale devono essere elaborati tutti gli altri strumenti di programmazione previsti dalle normative speciali di settore, come – ad esempio - il piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento.

In attuazione del programma triennale, il Ministero promuove con le singole Regioni e con le Province autonome delle intese programmatiche per coordinare l'impiego delle risorse disponibili¹⁷.

Un altro strumento di programmazione generale è, poi, la procedura per il recupero delle zone del territorio e del litorale marino che presentino delle alterazioni tali da comportare rischi per la conservazione e la rigenerazione

(16) Spagna, Musso, *“Diritto costituzionale”*, Padova – 1990.

(17) F. Fonderico, *“La tutela dell'ambiente”*, in S. Cassese (a cura di), *“Trattato di diritto amministrativo”*, Milano – 2000.

dell'ambiente.

Su proposta del Ministero dell'ambiente e d'intesa con le Regioni interessate, tali siti sono dichiarati aree ad elevato rischio di crisi ambientale con deliberazione del Consiglio dei Ministri: in tal modo sono indicati gli obiettivi dell'azione di risanamento e sono, altresì, fissati il termine e le direttive per la formazione di un piano che stabilisca – in relazione agli squilibri ambientali ed alle fonti di inquinamento riscontrate – la graduazione delle misure urgenti idonee alla rimozione delle situazioni di rischio ed al ripristino ambientale.

Il piano di recupero ambientale definisce, infine, nel rispetto del su menzionato programma triennale d'azione, i metodi, i criteri e le misure per il coordinamento della spesa ordinaria dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali interessati, disponibile per la realizzazione delle misure previste¹⁸.

Sotto il profilo classificatorio, le attribuzioni ad oggi spettanti al Ministero *de quo*, il cui numero dei Dipartimenti interni è stato elevato a sei, possono essere così suddivise:

a)- competenze assegnate in via esclusiva, come - ad esempio - quelle relative all'adozione di provvedimenti straordinari di tipo cautelare a tutela dell'ambiente, previsti dall'articolo 8 della legge n. 349/1986¹⁹ o adottabili

(18) Salvia, "Il Ministero dell'Ambiente", Roma – 1989.

(19) Secondo tale norma "il Ministro dell'ambiente può disporre verifiche tecniche sullo stato di inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo e sullo stato di conservazione di ambienti naturali. In caso di mancata attuazione o di inosservanza da parte delle regioni, delle province o dei comuni, delle disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente e qualora possa derivarne un grave danno ecologico, il Ministro dell'ambiente, previa diffida ad adempiere entro congruo termine da indicarsi nella diffida medesima, adotta con ordinanza cautelare le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche a carattere inibitorio di opere, di lavoro o di attività antropiche, dandone comunicazione preventiva alle amministrazioni competenti. Se la mancata attuazione o l'inosservanza di cui al presente comma è imputabile ad un ufficio periferico dello Stato, il Ministro dell'ambiente informa senza indugio il Ministro competente da cui l'ufficio dipende, il quale assume le misure necessarie per assicurare l'adempimento. Se permane la necessità di un intervento cautelare per evitare un grave danno ecologico, l'ordinanza di cui al presente comma è adottata dal Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'ambiente".

in via generale, residuale e sussidiaria con efficacia non superiore ai sei mesi²⁰, o per il rispetto delle prescrizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (legge n. 349, articolo 6, comma 6) ovvero per le ipotesi di inadempimenti nelle funzioni delegate (legge n. 349, articolo 9, comma 3²¹) ed, ancora, in ordine alle autorizzazioni per gli scarichi in mare da parte di navi ed aeromobili (Decreto Legislativo n. 112 del 1998, articolo 80, lett. s);

b)- funzioni esercitate come soggetto titolare del potere di concerto con altri Ministeri.

Ad esempio, in materia di valutazione di impatto ambientale (legge n. 349 del 1986, articolo 6), di linee guida per il contenimento delle emissioni atmosferiche (D.P.R. n. 203 del 1988, articolo 3, comma 2, lettera a), di recepimento dei valori limite e delle soglie d'allarme di determinati fattori inquinanti (Decreto Legislativo n. 351 del 1999, articolo 4), di autorizzazione agli impianti industriali in caso di inadempienza regionale (D.P.R. n. 203 del 1988, articolo 7, comma 2) ed, infine, di autorizzazione alle emissioni in atmosfera di anidride carbonica (legge n. 316 del 2004, articolo 2);

c)- competenze nelle quali il Ministero dell'ambiente è "concertato" da altri Ministeri, come per l'adozione da parte del Ministero delle politiche agricole del codice di buona pratica agricola (Decreto Legislativo n. 152 del

(20) l'art. 69 del D.Lgs. n. 112/1998 dispone che detti provvedimenti siano adottati dallo Stato in via concorrente con le Regioni. Sul piano logico è possibile, dunque, affermare che anche le Regioni interessate possano far uso di tale potere in caso di inerzia da parte del Ministro. In tal senso si veda B. Caravita, "Diritto pubblico dell'ambiente", Bologna – 2001.

(21) Il Ministro dell'ambiente, in caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, sentita la regione interessata, assegna un congruo termine, scaduto il quale dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale.

- d)- rilascio di parere preventivo per competenze esercitate da altri Ministeri; ad esempio per le autorizzazioni all'esercizio delle centrali termoelettriche di competenza del Ministero delle attività produttive (D.P.R. n. 203 del 1988, articolo 17);
- e)- competenze da svolgere d'intesa con le singole Regioni, come in materia di bonifiche di interesse nazionale (articolo 15 del D.M. n. 471 del 1999);
- f)- competenze da esercitare d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali per il coordinamento di funzioni di comune d'interesse (legge 349/1986, articolo 3)²².

Sono, poi, previsti *accordi di natura organizzativa* con i Ministeri responsabili di corpi armati per l'esercizio delle funzioni di prevenzione e repressione degli illeciti ambientali, tra l'A.N.P.A. e le camere di commercio per la raccolta e la elaborazione dei dati ambientali e tra le Regioni e le A.R.P.A. territorialmente competenti per lo svolgimento delle funzioni di vigilanza tecnica e per i controlli ambientali.

Infine, sono contemplati nell'ordinamento di settore anche accordi di programma²³ tra Ministero e soggetti privati – ed in particolare con le associazioni di categoria interessate alla tutela ambientale - quali quelli stipulati con i produttori di autoveicoli per il recupero dei rottami ferrosi ovvero con i consorzi di bonifica per il riutilizzo delle acque reflue.

Quanto ai profili organizzatori è, poi, da evidenziare che all'interno del

(22) L'articolo 8 della legge n. 349 del 1986 prevedeva l'intesa anche con il Ministero dei lavori pubblici e con i Ministeri dai quali dipendevano i servi tecnici, che sono stati progressivamente attratti nella competenza del Ministero dell'ambiente (rectius: dell'A.N.P.A.).

(23) R. FERRARA, "L'organizzazione amministrativa dell'ambiente", p. 149.

Ministero sono istituiti l'albo nazionale delle imprese di gestione dei rifiuti e l'osservatorio nazionale sui rifiuti²⁴, entrambi previsti dal Decreto Legislativo n. 22 del 1997 e privi di soggettività giuridica, costituendo meri organi ministeriali strumentali al perseguimento di finalità conoscitive e di regolazione; a livello regionale, le camere di commercio svolgono una funzione decentrata di albi regionali e di raccolta ed elaborazione dei dati in materia di rifiuti.

Sotto la vigilanza del Ministero operano, infine, due strutture organizzative dotate di autonomia e soggettività giuridica, l'A.N.P.A. e l'I.C.R.A.M. (Istituto Centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare), quest'ultimo pervenuto nell'area del Ministero dell'ambiente a seguito della soppressione del Ministero dei trasporti.

4.3 Autorità indipendenti e Agenzie.

L'amministrazione è in cammino, annunciava un noto scritto di V. Bachelet, e questo percorso le Autorità indipendenti e le Agenzie assecondano, marcano e testimoniano pienamente²⁵.

Le prime – il cui prototipo viene comunemente ravvisato nella *Interstate Commerce Commission*, istituita negli Stati Uniti d'America nel 1887 per il monitoraggio delle tariffe ferroviarie - hanno interessato la gran parte dei

(24) Al momento della sua istituzione fu ipotizzato che si trattasse di una nuova *authority* (AA.VV., *Una nuova authority per la difesa dell'ambiente. L'albo delle imprese di smaltimento dei rifiuti*, in *Atti del Convegno Scuola Sup. P.A.*, Roma, 1995), la cui natura è stata via via specificata in organo del Ministero dell'ambiente, privo di soggettività giuridica, e dotata di funzioni registratorie strumentali.

(25) P. Cavalieri, G. Dalle Vedove, P. Duret (a cura di), "Autorità indipendenti e Agenzie – una ricerca giuridica interdisciplinare", in "Collana di studi giuridici – Raccolte di scritti" – Cedam, p. 3.

sistemi giuridici occidentali, seppur con modalità spesso profondamente diversificate quanto a composizione, funzioni ed incisività dei poteri attribuiti²⁶.

In Italia, la grande stagione delle autorità indipendenti è rappresentata senza dubbio dagli anni novanta, ma la creazione di organismi dotati di un certo margine di indipendenza è riscontrabile già nei decenni precedenti: ancor prima della Consob istituita nel 1974 e dell'Isvap nato nel 1982, secondo autorevoli ricostruzioni il primo esempio in tal senso dovrebbe ravvisarsi nella Banca d'Italia²⁷.

E' stato, però, il 1990 l'anno decisivo nel processo di espansione di tali organismi: in quell'anno nacquero, infatti, la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed il Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Il modello delle Authority conobbe in tale decennio la propria stagione di maggiore fortuna per effetto di una pluralità di fattori: la necessità di adempiere agli obblighi comunitari, le esigenze di regolamentazione connesse al processo di liberalizzazione dei mercati prima gestiti in regime di monopolio ed ancora le esigenze di lotta alla corruzione ed, in genere, le prassi collusive nella materia dell'affidamento dei lavori pubblici.

Tale fenomeno espansivo ricevette un'ulteriore spinta dall'avvio dei processi di privatizzazione nei settori dell'energia e delle comunicazioni

(26) M. Cuniberti, *"Autorità indipendenti e libertà costituzionali"*, Giuffrè – 2007, p. 1.

(27) In particolare, nel 1947 alla funzione di emissione monetaria viene ad aggiungersi la funzione di vigilanza e controllo sul credito.

attorno alla metà degli anni novanta²⁸, per concludersi con la nascita dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: in sincronia con tale declino si è, invece, affermata e stabilizzata nei suoi tratti distintivi la figura generale delle Agenzie che, già episodicamente apparse nella legislazione nazionale a partire dagli anni ottanta²⁹, trovano oggi nel Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 una normativa che “*definisce i contorni di un nuovo tipo organizzativo, disciplinato da regole unitari*”³⁰.

Trattasi di un tipo organizzativo che, se pur non caratterizzato dal grado di eversività esibito dal modello delle Autorità, con quest’ultimo mostra più di un profilo di contiguità, come - del resto - eloquentemente testimoniano le frequenti incertezze nell’ascrivere all’una o all’altra categoria specifiche figure³¹.

Autorità indipendenti e Agenzie rispondono, infatti, alla medesima esigenza di ammodernamento della pubblica amministrazione, in un’ottica di superamento della prospettiva totalizzante dello Stato persona giuridica che, come noto, ha dominato la costruzione della dottrina pubblicistica classica.

Sulla natura di organi amministrativi delle prime è ormai da tempo propensa

(28) Nel 1996 nasce, infatti, il Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, poi divenuto sinteticamente Garante per la protezione dei dati personali, mentre nel 1997 viene istituita l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

(29) In particolare: l’Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, le Agenzie regionali per l’impiego, l’Agenzia spaziale italiana – ASI, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale nelle pubbliche amministrazioni, l’Agenzia per i servizi sanitari regionali, l’Agenzia autonoma per la gestione dell’albo dei segretari comunali e provinciali, l’Agenzia nazionale per l’energia e l’ambiente – ENEA, l’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, l’Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA.

(30) G. Vesperini, “*Le Agenzie*”, in “*La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*” (a cura di A. Pajno e L. Torchia), Bologna – 2000, pp. 145 – 149.

(31) F. Merusi, “*Giustizia amministrativa e Autorità amministrative indipendenti*”, Relazione presentata alle giornate di studio sulla giustizia amministrativa dedicate al prof. Eugenio Cannada Bartoli su “*Diritti, interessi e amministrazioni indipendenti*”, Siena - 31 maggio / 1 giugno 2002.

la maggior parte degli autori³²: non sembrano, pertanto, avere avuto particolare successo le tesi più radicali, pur autorevolmente sostenute³³, che tendevano a riconoscere nelle autorità indipendenti una sorta di nuovo potere, a metà strada tra amministrazione, legislazione e giurisdizione.

Così come possono dirsi superate le perplessità di chi, da alcuni anni, lamentava l'assenza in capo a tali organi di una forma di legittimazione democratica e, dunque, la loro estraneità rispetto all'impianto costituzionale fondato sulla sovranità popolare.

Si è, infatti, affermata una visione di questi organi come semplici articolazioni dell'amministrazione della Repubblica, con la sola anomalia della loro indipendenza dal potere politico – rappresentato dall'asse Governo Parlamento – e dalle direttive della organizzazione amministrativa centrale facente capo ai Ministeri³⁴ (ai quali non sono legati da alcun rapporto di ordine gerarchico), così come ribadito dalla giurisprudenza degli ultimi anni.

I giudici ordinari e amministrativi, e con essi la stessa Corte Costituzionale³⁵, non hanno, infatti, mai attribuito troppo credito ai tentativi

(32) Tali autori distinguono tra autorità di garanzia, autorità di regolazione e autorità di vigilanza e di controllo, salvo a riscontrare sovente la presenza di figure alle quali appaiono attribuite più funzioni differenti. Sul piano organizzativo hanno, poi, evidenziato che nel corso degli anni novanta sembra essersi stabilizzata la tendenza ad attribuire alle autorità in commento una struttura collegiale, mentre per il resto – dalle modalità di nomina dei componenti e del presidente, all'organizzazione degli uffici, alla disciplina dei procedimenti – ogni singola legge istitutiva detta norme differenti, per lo più senza che sia dato riconoscere a quali esigenze particolari corrispondano le diverse scelte legislative.

(33) G. Amato, *“Le Autorità indipendenti nella costituzione economica”*, in *“Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti – Quaderni della Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.”*, n. 2, Milano – 1997, p. 3 e ss.

(34) G. Morbidelli, *“Intervento”*, in *“Aa. Vv.”*, *“Significato, natura e funzioni delle Autorità indipendenti”*, Milano – 1988, p. 55; U. Romagnoli, *“Le Autorità di garanzia e la regolazione del pluralismo”*, in *“Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti – Quaderni della Rivista Trimestrale di diritto processuale civile.”*, Milano – 1997, p. 59.

(35) Si veda la sentenza n. 482 del 1995 riferita all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

dottrinali di costruire per le Autorità indipendenti una posizione costituzionale distinta ed autonoma da quella degli altri settori della pubblica amministrazione, ed hanno, invece, affermato in più occasioni la piena riconducibilità di questi organi e della loro attività alle regole generali dell'agire pubblico.

Si vedano in tal senso alcune importanti pronunce della Corte di Cassazione, a cominciare da quella³⁶ in cui la Suprema Corte ha affermato la natura amministrativa delle attribuzioni del Garante per la protezione dei dati personali e che *“nel nostro ordinamento non esiste un tertium genus tra amministrazione e giurisdizione”*, prendendo, in tal modo, le distanze dall'orientamento interpretativo che configura le Autorità *de quibus* come organi collocati in posizione di terzietà rispetto agli interessi da essi amministrati o che, comunque, si differenziano dal resto della pubblica amministrazione³⁷.

Mentre, dunque, con le Autorità indipendenti si persegue l'obiettivo di *“separare determinate organizzazioni dalla dipendenza rispetto al potere politico, dislocandole in un'area di soggezione esclusiva alla legge seppur nell'alveo dell'amministrazione così come costruita in Costituzione”*³⁸, l'istituzione delle Agenzie risponde al diverso obiettivo di *“distinzione” tra politica ed amministrazione, ovvero di attribuzione delle sole attività a*

(36) Cassazione Civile, Sezione I, sentenza 30 giugno 2001, n. 8889.

(37) V. Caianiello, *“Le Autorità indipendenti tra potere politico e società civile”*, in *“Foro amm.”*, 1997, Vol I, p. 341; G. Vesperini, *“Le funzioni delle Autorità amministrative indipendenti”*, in *“Dir. banca e fin.”* – 1990, p. 426.

(38) V. Cerulli Irelli, *“Premesse problematiche allo studio delle amministrazioni indipendenti”*, in F. Bassi, F. Merusi (a cura di), *“Mercati e amministrazioni indipendenti”*, Milano – 1993, p. 18.

carattere tecnico operativo a strutture scorporate dalle amministrazioni di riferimento, ma non sottratte al loro indirizzo politico”³⁹.

In particolare, l’articolo 8, comma 1, del richiamato Decreto Legislativo n. 300 espressamente configura le Agenzie come strutture preposte allo svolgimento di *“attività a carattere tecnico operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da Ministeri ed Enti pubblici ed operanti al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali”*.

Entrambe vanno, però, riguardate alla luce dei principi imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, ma soprattutto nell’ottica della realizzazione di quel principio di sussidiarietà, non solo orizzontale (nei rapporti tra Stato ed Enti territoriali) e verticale, che sta complessivamente riplasmando le istituzioni amministrative⁴⁰.

Una sussidiarietà funzionale, con i suoi corollari di adeguatezza e differenziazione, consistente nell’esigenza di attribuire le funzioni ad organi più vicini ai cittadini interessati⁴¹.

(39) P. Cavaliere, G. Dalle Vedove, P. Duret (a cura di), *“Autorità indipendenti e Agenzie – una ricerca giuridica interdisciplinare”*, in *“Collana di studi giuridici – Raccolte di scritti”* – Cedam, p. 13.

(40) Già Keynes prevedeva, nel quadro di un auspicato processo di decentramento e devoluzione delle responsabilità ovunque possibile, la futura istituzione di centri semiautonomi e di organismi amministrativi a cui affidare uffici di governo vecchi e nuovi, rilevando che in molti casi la dimensione ideale per l’unità di controllo e di organizzazione è in un punto intermedio fra l’individuo e lo Stato medesimo.

(41) E. Boscolo, *“I diritti soggettivi a regime amministrativo. L’articolo 19 della legge n. 241/1990 e altri modelli di liberalizzazione”*, Padova – 2001, p. 372.

4.4 – (segue) l’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici.

Come si evince dal suo stesso titolo, due sono gli obiettivi primari ed urgenti della legge n. 61 del 21 gennaio 1994⁴²: la riorganizzazione della materia dei controlli ambientali e la istituzione dell’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente.

Le competenze di tale organismo, avente personalità giuridica, sottoposto al controllo della Corte dei Conti ed alla vigilanza del Ministero dell’ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, e che ogni anno adotta un piano di lavoro nell’ambito di un programma triennale elaborato anche sulla base di apposite direttive fornite dal menzionato Dicastero, sono genericamente indicate dall’articolo 1 della legge istitutiva ed attengono ai seguenti tre campi operativi:

- 1) attività tecnico - scientifiche;
- 2) attività di indirizzo e di coordinamento;
- 3) attività di consulenza.

Per quanto concerne le prime, esse sono compiutamente individuate al comma 1, il quale, nell’accogliere le richieste delle associazioni ambientaliste, ha riprodotto quasi integralmente le competenze proprie delle Agenzie dei Paesi europei più evoluti.

Tali attività sono, però, attribuite alla competenza dell’ANPA soltanto e nella misura in cui siano di interesse nazionale; diversamente le stesse sono

(42) C. M. Grillo, *“Le Agenzie per la protezione dell’ambiente: primi problemi”*, in *“Giur. merito”* - 1995, Vol. 1, p. 191.

devolute alle Agenzie regionali o provinciali⁴³.

Di grande rilevanza è, poi, la funzione consultiva e di supporto tanto che, come è stato opportunamente osservato in dottrina, l'Agenzia *“deve costituire la fondamentale istituzione tecnico - scientifica di riferimento, nella materia ambiente, sia del Ministero omonimo (che, perciò, conserva poteri e funzioni di indirizzo politico e amministrativo e le funzioni propriamente amministrative) sia degli altri Ministeri o enti pubblici”*⁴⁴.

Inoltre, all'Agenzia è assegnato il ruolo di indirizzo e coordinamento tecnico delle Agenzie regionali e di quelle istituite nel territorio delle province autonome – che ne ripetono la struttura in ambito locale - al fine di omogeneizzarle dal punto di vista operativo su tutto il territorio nazionale.

Con esse l'Agenzia Nazionale - ai sensi dell'articolo 1, comma 3 - può stipulare convenzioni per il più efficace espletamento delle sue funzioni, evitando così inutili e dispendiose duplicazioni di strutture, mezzi e personale.

Tra le attività tecnico-scientifiche sopra menzionate rientrano anche funzioni di controllo e vigilanza in materia ambientale, che l'ANPA è sicuramente competente ad esercitare ancorché le stesse non siano state espressamente indicate all'articolo 1, comma 1.

(43) La legge prevede che le Regioni e le Province autonome istituiscano Agenzie regionali e provinciali, dotate di autonomia tecnico giuridica, amministrativa e contabile e poste sotto la sorveglianza del presidente della Regione, attribuendo ad esse o alle loro articolazioni territoriali le funzioni, il personale, i beni mobili e immobili, le attrezzature e la dotazione finanziaria dei presidi multizonali di prevenzione e dei servizi USL che svolgono attività di controllo in materia ambientale e organizzandole in settori tecnici corrispondenti alle principali aree di intervento e articolate in dipartimenti provinciali o sub provinciali e in servizi territoriali.

(44) F. GIAMPIETRO, *“L'ANPA passa al terzo”*, in *“Riv. Ambiente”* - 1994, n. 3, p. 17.

Tanto si evince, in particolare, dal combinato disposto della lettera a) di tale norma e dell'articolo 1, comma 1, lett. h) e l), nonché dai successivi articoli 2 *bis* e 2 *ter*, comma 2, lett. b).

Dai primi due risultano, infatti, attribuiti all'ANPA una serie di controlli ambientali, mentre i successivi articoli le riconoscono una dotazione di personale ispettivo per l'espletamento di funzioni di controllo e vigilanza.

E', infine, da ricordare che il riordino dei Ministeri operato con il Decreto Legislativo n. 300 del 1999 ha interessato anche l'Agenzia *de qua*, sostituita dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, la quale svolge i compiti e le attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e per la difesa del suolo, ivi compresi l'individuazione e la delimitazione dei bacini idrografici nazionali ed interregionali.

Ad essa sono trasferite attribuzioni e personale originari dell'ANPA, nonché quelli dei servizi tecnici nazionali già istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, salvo quelle del servizio sismico nazionale.

Al termine dell'analisi sull'organizzazione pubblica deputata alla concreta cura degli interessi aventi rilevanza ambientale è possibile, dunque, concludere che il legislatore, in occasione della creazione dell'Agenzia *de qua*, ha rivolto uno sguardo al futuro ed uno al passato.

Pur volendo, infatti, ammodernare la pubblica amministrazione secondo i principi di imparzialità, buon andamento e sussidiarietà funzionale, non si è spinto fino alla separazione dei poteri in materia ambientale dal

condizionamento del potere politico, essendosi limitato – in una prospettiva di mera “*distinzione*” - ad attribuire le (sole) attività a carattere tecnico operativo ad un Ente, scorporato sì dal Ministero dell’ambiente e della Tutela del territorio e del mare, ma non sottratto al suo indirizzo politico.

4.5 – L’evoluzione degli strumenti giuridici per la tutela del mare.

Fino alla prima metà degli anni settanta l’ordinamento italiano non disponeva di una normativa specificamente posta a tutela delle acque dall’inquinamento⁴⁵.

Ad una prima disciplina pubblicistica ispirata più dalla preoccupazione di prevenire i possibili effetti dannosi delle acque che dalla considerazione della loro utilità⁴⁶, era succeduta una normativa estremamente frammentaria e disorganica⁴⁷ il cui nucleo fondamentale era rinvenibile nel Testo Unico delle leggi sanitarie del 1934, ed in particolare negli articoli 217 (potere attribuito al sindaco di adottare norme dirette a evitare che scoli di acque e rifiuti solidi e liquidi, provenienti da manifatture o da fabbriche, possano provocare pericolo o danno per la salute pubblica), 218, *lett. d*), 226 e 227 (obbligo di preventiva depurazione prima dell’immissione negli scarichi pubblici).

Un secondo gruppo di norme atteneva, poi, alla conservazione ed alle modalità di utilizzazione delle acque pubbliche, mentre ulteriori

(45) B. Caravita, “*Diritto dell’ambiente*”, Bologna – 2001, p. 198.

(46) U. Pototschnig, “*Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*”, in “*Riv. trim. dir. pubbl.*” – 1969, p. 1012.

(47) R. Lewansky, “*Il controllo degli inquinamenti delle acque: l’attuazione di una politica pubblica*”, Milano – 1986, p. 47.

disposizioni che, sia pure indirettamente, permettevano una tutela delle acque dai rischi dell'inquinamento, si rinvenivano in altri testi, ad esempio con riferimento ai canali di bonifica, in tema di attività mineraria, di ricerca e di coltivazione degli idrocarburi liquidi o gassosi.

Infine, una disciplina che permetteva incisivi interventi era contenuta nel Testo Unico delle leggi sulla pesca (R.D. n. 1604/1931), in particolare agli articoli 6 (che fa divieto di gettare o infondere nelle acque materie e sostanze atte a intorpidire, stordire o uccidere i pesci e gli altri animali acquatici) e 9, nella legge n. 963 del 1965 di tutela delle risorse biologiche delle acque marine ed – ancora – nel codice della navigazione⁴⁸.

In mancanza, dunque, di una disciplina specifica determinante fu il contributo fornito dalla giurisprudenza, la quale tentò di individuare strumenti normativi utilizzabili – seppur indirettamente – in funzione di tutela delle acque dagli inquinamenti⁴⁹, mentre spesso l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente marino fu perseguito attraverso un accorto e prudente rilascio delle concessioni amministrative per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e di zone del mare territoriale⁵⁰.

Spesso, infatti, si fece ricorso al titolo del codice penale relativo ai delitti contro l'incolumità pubblica, ed in particolare agli articoli 438 e 439 che prevedono rispettivamente il reato di epidemia il primo e quello di

(48) F. Lazzaro, *"Inquinamento delle acque"*, in *"Enc. Dir."*, Milano – 1971, XXI, p. 704.

(49) Camarda, *"Inquinamento marino e danno erariale"*, Palermo – 1982.

(50) S. Moscato, *"Concessione demaniale marittima e pubblico interesse"*, in *"Dir. Mar."*, 1996.

avvelenamento di acque o di sostanze alimentari⁵¹ il secondo.

Altre disposizioni spesso utilizzate sono, poi, rinvenibili nell'articolo 635 c. p. (danneggiamento), nell'articolo 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'autorità) e nell'articolo 674 c.p. secondo il quale *“chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino ad euro 206”*⁵².

Quanto, invece, alla concessione per l'occupazione e l'uso anche esclusivo di zone di mare territoriale, come è noto essa comporta – secondo quanto disposto dall'articolo 36 del codice della navigazione – l'attribuzione al soggetto concessionario di uno specifico vantaggio derivante dall'utilizzazione del bene riservato, talora anche escludendo tutti gli altri componenti della collettività dal suo godimento.

In questa prospettiva, una utilizzazione strumentale da parte della competente autorità amministrativa dell'istituto concessorio consentì l'esercizio di una funzione indiretta di salvaguardia ambientale, filtrata attraverso la verifica ed il controllo del rispetto delle prescrizioni e degli obblighi imposti.

(51) In una fattispecie di sversamento nel terreno di sostanze inquinanti di origine industriale penetrate in falde acquifere, con conseguente avvelenamento dell'acqua di vari pozzi della zona, la Corte di Cassazione Penale ha respinto la tesi difensiva secondo cui per acqua destinata all'alimentazione dovrebbe intendersi solo l'acqua potabile a norma dell'articolo 249 del T.U. delle leggi sanitarie.

(52) Di recente la Corte di Cassazione ha stabilito che il reato di cui all'articolo 674 c.p.c. può concorrere con le disposizioni contenute nel Decreto Legislativo n. 152/1999, ora trasfuso nel Testo Unico Ambientale (Cass. Penale, Sezione III, 1 luglio 2003, n. 37945).

La componente valutativa che caratterizza la discrezionalità riconosciuta all'autorità marittima può, dunque, essere apprezzata come strumento di tutela del mare e di gestione delle risorse marine, *visto che la verifica della congruità dell'impiego del bene rispetto alle esigenze di salvaguardia dell'ambiente costiero costituisce un passaggio obbligato per il corretto esercizio delle funzioni amministrative che assicurano il soddisfacimento dell'interesse generale perseguito attraverso l'azione dei pubblici poteri*⁵³.

4.6 – La legge sulla difesa del mare e delle risorse marine.

Gli interventi di regolamentazione che caratterizzarono la successiva evoluzione del quadro legislativo di riferimento – sollecitati soprattutto dai notevoli sviluppi registrati a livello internazionale e comunitario - consentirono di superare definitivamente la fase dell'emergenza normativa in materia ambientale, dispensando la magistratura dalla pur meritoria funzione di supplenza assunta in passato e pervenendo alla definizione di nuovi strumenti giuridici di protezione.

Furono così approvate la legge n. 319 del 1976 (cosiddetta legge Merli) recante la prima disciplina organica in materia di tutela delle acque dagli inquinamenti, basata sui limiti di accettabilità degli scarichi previsti nelle tabelle allegate, senza, però, tener in alcun conto le caratteristiche dei corpi ricettori, e soprattutto la legge n. 979 del 1982, la quale rappresenta ancora oggi⁵⁴ il principale strumento di difesa del mare e delle sue risorse previsto

(53) E. Dolcini, "Note sul metodo della codificazione", in "Riv. it. dir. proc. Pen.", 1992.

(54) Non trasfusa nel Testo Unico Ambientale adottato con decreto legislativo n. 152/2006, entrato in vigore il 29 aprile 2006.

dall'ordinamento nazionale. In particolare, detta ultima disposizione legislativa attribuisce al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare⁵⁵ la competenza in ordine all'attuazione della politica intesa alla protezione dell'ambiente marino e alla prevenzione degli effetti dannosi alle risorse del mare, nonché alla promozione e alla valorizzazione di queste ultime, attraverso la formazione – d'intesa con le Regioni⁵⁶ e tenuto conto dei programmi statali e regionali anche in materie connesse, degli indirizzi comunitari e degli impegni assunti a livello internazionale - del piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, che di tale politica costituisce, dunque, il principale strumento di programmazione e pianificazione valido per tutto il territorio nazionale⁵⁷ (articolo 1).

Esso, infatti – avente durata non inferiore ad un quinquennio e soggetto all'approvazione del CIPE - indirizza, promuove e coordina gli interventi e le attività in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino, secondo criteri di programmazione e con particolare rilievo alla previsione degli eventi potenzialmente pericolosi e

(55) Funzione originariamente attribuita al Ministero della Marina Mercantile e trasferita al nuovo Dicastero per effetto dell'articolo 1 della legge n. 537 del 1993.

(56) Ai fini della formazione del piano, il Ministro dell'ambiente comunica alle singole regioni le proposte di piano relative al rispettivo territorio.

Entro 60 giorni da tale comunicazione il Ministro dell'ambiente sente la Commissione consultiva interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, al fine di definire e coordinare le osservazioni e le proposte delle regioni stesse che concorreranno alla formazione del piano. Entro i successivi 30 giorni le regioni debbono comunque esprimere il loro motivato avviso sulle proposte formulate dal Ministro dell'ambiente.

Ove le regioni non provvedano entro il termine predetto, il Ministro dell'ambiente procede autonomamente.

(57) M. Casanova, *“La legge sulla difesa del mare e le risorse marine”*, in *“Quad. reg.”*, 1983, p. 407;

F. Pellegrino, *“Considerazioni sullo stato di attuazione della legge sulla difesa del mare”*, in *“Riv. giur. ambiente”*, 1991, p. 587.

degli interventi necessari per delimitarne gli effetti e per contrastarli una volta che si siano determinati.

A tal fine il Titolo II della legge (articoli da 2 a 9) ha previsto:

a)- l'istituzione di un servizio di protezione dell'ambiente marino, nonché di vigilanza costiera e di intervento per la prevenzione e il controllo degli inquinamenti del mare, basato 1)- su una apposita rete di osservazione della qualità dell'ambiente marino, per il cui funzionamento il Ministero dell'ambiente si avvale anche delle strutture e del personale dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima di cui all'articolo 8, legge 17 febbraio 1982, n. 41, e 2)- su un idoneo sistema di sorveglianza delle attività svolgentisi lungo le coste.

Tale ultimo sistema funziona attraverso appositi centri operativi - istituiti nelle aree del Mar Ligure e dell'Alto Tirreno, del Medio e del Basso Tirreno, delle Acque della Sardegna, delle Acque della Sicilia, dello Ionio e Basso Adriatico e dell'Alto e Medio Adriatico – i quali elaborano e trasmettono i dati raccolti al Centro nazionale di coordinamento generale e di raccolta dati;

b)- il potenziamento del servizio di vigilanza e di soccorso in mare svolto dal Corpo delle capitanerie di porto;

c)- l'istituzione di un servizio di vigilanza sulle attività marittime ed economiche, compresa quella di pesca, sottoposte alla giurisdizione nazionale nelle aree situate al di là del limite esterno del mare territoriale, affidato alla Marina militare e svolto in base alle direttive emanate d'intesa

fra il Ministro dell'ambiente e il Ministro della difesa, sentite, ove necessario, le altre amministrazioni interessate.

Il successivo Titolo III (articoli da 10 a 14) disciplina, poi, le attività di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti provocati da incidenti, organizzate dal Ministero dell'ambiente nel quadro del servizio nazionale di protezione civile, d'intesa con le altre amministrazioni civili e militari dello Stato e con il concorso degli enti pubblici territoriali.

In particolare, nel caso di inquinamento o di imminente pericolo di inquinamento delle acque marine causato da immissioni, anche accidentali, di idrocarburi o di altre sostanze nocive, provenienti da qualsiasi fonte e suscettibili di arrecare danni all'ambiente marino, al litorale e agli interessi connessi, l'autorità marittima territorialmente competente è tenuta a predisporre tutte le misure necessarie - non escluse quelle finalizzate alla tempestiva rimozione del carico del natante - allo scopo di prevenire od eliminare gli effetti inquinanti, ovvero di attenuarli nell'ipotesi in cui ciò risultasse tecnicamente impossibile.

Qualora, poi, il pericolo di inquinamento o l'inquinamento in atto siano tali da determinare una vera e propria situazione di emergenza ambientale, il capo del compartimento marittimo competente per territorio dichiara l'emergenza locale, dandone immediata comunicazione al Ministro dell'ambiente⁵⁸, ed assume la direzione di tutte le conseguenti operazioni

(58) Il Ministro dell'ambiente dà immediata comunicazione della dichiarazione di emergenza locale al servizio nazionale della protezione civile tramite l'Ispettorato centrale per la difesa del mare.

previste da un apposito piano operativo di pronto intervento locale, da lui stesso adottato d'intesa con gli organi del servizio nazionale della protezione civile, ferme restando le attribuzioni di ogni amministrazione nell'esecuzione dei compiti di istituto.

Quando, infine, l'emergenza non sia adeguatamente fronteggiabile con i mezzi di cui il Ministero dell'ambiente dispone, quest'ultimo chiede al Ministro della protezione civile di promuovere la dichiarazione di emergenza nazionale.

In tal caso, il titolare del dicastero assume la direzione di tutte le operazioni sulla base del piano di pronto intervento nazionale adottato dagli organi del servizio nazionale per la protezione civile.

La legge in commento pone, inoltre, il divieto per tutte le navi, senza alcuna discriminazione di nazionalità, di versare in mare (o di causarne lo sversamento) – nell'ambito delle acque territoriali e delle acque marittime interne, compresi i porti – idrocarburi o miscele di idrocarburi, nonché le altre sostanze nocive per l'ambiente marino indicate nell'allegato "A": al di là del limite esterno del mare territoriale italiano è fatto divieto alle navi italiane di versare in mare sostanze vietate dalla legge o dagli accordi internazionali di cui l'Italia sia parte⁵⁹ (articoli 16 e 17).

Vengono conseguentemente previste sanzioni penali⁶⁰ nei confronti del comandante e – in caso di concorso – del proprietario o dell'armatore che violino tale divieto, alle quali è soggetto anche il comandante di una nave

(59) Per ciò che attiene allo sversamento di altre sostanze marine si veda il paragrafo 4.7.

(60) Arresto da due mesi a due anni o ammenda da euro 258,23 ad euro 5.164,57.

battente bandiera straniera che esegua gli scarichi *de quibus* nelle acque territoriali e marittime interne: la differente disciplina è dovuta al fatto che la nave italiana è considerata territorio dello Stato italiano, motivo per il quale le violazioni compiute dal comandante di quest'ultima sono perseguite anche se commesse al di fuori delle acque territoriali⁶¹.

In caso di recidiva specifica è, poi, prevista l'emissione del mandato di cattura e per il comandante della nave di nazionalità italiana è prevista la sospensione del titolo professionale⁶², mentre per i comandati di navi battenti bandiera estera è prevista la misura dell'inibizione all'attracco ai porti italiani per un arco temporale variabile e determinato in proporzione alla gravità del reato commesso.

E', altresì, disposto che il comandante della nave di nazionalità italiana che non tenga il registro degli idrocarburi previsto dall'articolo 9, ovvero non vi esegua le prescritte annotazioni sui versamenti o sulle perdite, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino ad euro 5.164,57. L'articolo 21 stabilisce, infine, che - in relazione ai danni provocati per la violazione delle disposizioni previste dal titolo IV (rectius: dal titolo recante le norme penali per la scarica di sostanze vietate da parte del naviglio mercantile) - il comandante e il proprietario o l'armatore della nave sono tenuti in solido a rifondere allo Stato le spese sostenute per la pulizia delle acque e degli arenili, nonché a risarcire i danni arrecati alle risorse marine.

Tale obbligo solidale sussiste anche nei casi in cui sia stato necessario

(61) M. Pezone, "Il sistema sanzionatorio italiano a tutela dell'ambiente marino", in "Diritto all'ambiente" - www.dirittoambiente.com, 2007, p. 4.

(62) La durata sarà determinata a norma dell'articolo 1803 del codice della navigazione.

effettuare la discarica in mare di sostanze vietate per la sicurezza della propria o di altra nave, ovvero quando l'immissione delle sostanze vietate nelle acque sia stata causata da un'avaria o da una perdita inevitabile ed ogni ragionevole precauzione sia stata adottata dopo l'avaria o la scoperta della perdita per impedire o ridurre il versamento delle sostanze stesse in mare.

Sul piano giurisprudenziale, merita di essere segnalata – in ordine al rapporto tra la legge n. 979 del 1982 e la convenzione MARPOL - una importante sentenza della Cassazione Penale⁶³, secondo la quale lo scarico in mare di sostanze comprese nell'allegato "A", effettuato da una nave italiana in acque internazionali secondo le prescrizioni della convenzione Marpol, non costituisce reato in quanto le norme di detta convenzione, entrate in vigore successivamente a quelle della legge n. 979/1982, hanno introdotto una causa di liceità in grado di incidere sullo stesso fatto tipico descritto negli articoli 16 e 17 di quest'ultima, che può realizzarsi solo allorquando il versamento delle sostanze nocive venga effettuato non ottemperando alle procedure previste dalla convenzione.

La Suprema Corte ha, peraltro, osservato che, pur a voler ritenere astrattamente praticabile l'opposta soluzione interpretativa, essa presenterebbe un tale tasso di irragionevolezza da porsi in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, tanto che un'eventuale adesione ad essa renderebbe ineludibile la denuncia di illegittimità costituzionale degli artt.

(63) Cassazione Penale, Sezioni Unite, sentenza del 24 giugno 1998, n. 8519.

articoli 16, 17 e 20 della ricordata legge n. 979.

Dunque, le disposizioni delle Marpol sono più favorevoli delle previsioni normative nazionali, atteso che, nel rispetto di determinate procedure e condizioni tecniche, consentono lo scarico in mare anche quando sarebbe vietato dalla legislazione italiana: ne consegue che il rispetto della disciplina internazionale esclude la configurabilità dei reati di cui alla legge n. 979, mentre la sua violazione determina, in base all'articolo 4 della convenzione medesima, l'applicabilità delle sanzioni previste dalla predetta legge.

4.7 – (segue) le aree marine protette.

Il legislatore nazionale, dopo un ritardo ultradecennale rispetto al termine del 1979 previsto dall'articolo 83 del D.P.R. n. 616 del 1977⁶⁴, e con la finalità di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese⁶⁵, ha dato una nuova sistemazione normativa alla materia della protezione della natura con la legge quadro sulle aree protette n. 394 del 6 dicembre 1993, ridisciplinando, in particolare, le aree marine protette già previste dal titolo V della legge n. 979 del 1982 (articoli da 25 a 32) seppur con la diversa denominazione di riserve marine.

L'istituzione di tali aree persegue – ad avviso del legislatore – le seguenti finalità:

(64) B. Caravita, *“Diritto dell'ambiente”*, Bologna – 2001, p. 291.

(65) G. Salberini, *“L'evoluzione della legislazione italiana in materia di aree protette”*, in *“Codice delle aree protette”*, Milano – 1999, p. 184.

- a) conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici;
- b) applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro – silvo - pastorali e tradizionali;
- c) promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili;
- d) difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici.

Ai fini dell'istituzione di un'area marina protetta - costituita da un ambiente marino (dato dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti) che presenti un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche - con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere - e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che riveste - è anzitutto necessario che un tratto di mare sia individuato, per legge, quale area marina di riferimento.

Una volta avviato l'iter procedimentale, il Servizio di Difesa del Mare⁶⁶ provvede ad acquisire un aggiornato quadro di conoscenze sull'ambiente naturale di interesse, nonché i dati relativi alle attività socio economiche che nell'area si svolgono, e successivamente gli esperti della Segreteria tecnica

(66) Istituito presso il Ministero dell'ambiente e della Tutela del territorio e del Mare.

per le aree marine protette⁶⁷ elaborano uno schema del Decreto istitutivo, sul quale vengono sentite le Regioni e gli Enti locali interessati.

L'area viene, infine, istituita con Decreto del Ministero dell'ambiente, previo parere della Conferenza Unificata, contenente la sua denominazione, la delimitazione dei confini, gli obiettivi e la disciplina di tutela a cui è finalizzata la protezione.

Generalmente le aree *de quibus* sono suddivise al loro interno in tre zone caratterizzate da diversi gradi di tutela:

1)- Zona "A" di riserva integrale (nella cartografia evidenziata con il color rosso), interdetta a tutte le attività che possono arrecare danno o disturbo all'ambiente marino, nella quale sono consentite unicamente le attività di ricerca e quelle di servizio;

2)- Zona "B" di riserva generale (nella cartografia indicata con il colore giallo), nella quale sono consentite e disciplinate le attività economiche tradizionali, come la pesca professionale permessa alle marinerie residenti nell'area protetta, caratterizzate da un basso impatto per l'ambiente marino;

3)- Zona "C" di riserva parziale (nella cartografia evidenziata con il colore azzurro) – che rappresenta la fascia tampone tra le zone di maggiore valore naturalistico e i settori esterni all'area marina⁶⁸, dove sono permesse e regolamentate dall'organismo di gestione altre attività di fruizione ed uso sostenibile del mare, in aggiunta a quelle già consentite nelle altre zone, di modesto impatto sull'ambiente.

(67) Articolo 2, comma 14, della legge n. 426 del 1998.

(68) A. M. D'Amico, "Riserve marine e tutela ambientale", in "Dir. Mar.", 1990.

La gestione dell'area è affidata ad un apposito Ente avente personalità giuridica di diritto pubblico, con sede legale e amministrativa nell'area medesima e sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente.

Tale Ente, al fine di assicurare una più efficiente ed efficace azione amministrativa, è affiancato dalla Commissione di riserva⁶⁹, la quale formula proposte e suggerimenti su tutte le problematiche relative al funzionamento dell'area: in particolare, essa dà il proprio parere sulla proposta del regolamento di esecuzione del decreto istitutivo e di organizzazione, ivi comprese le previsioni relative alle spese di gestione.

La legge disciplina, inoltre, lo strumento di governo dell'area marina rappresentato dal regolamento (articolo 28 l. 979/1982, articolo 19, comma 6, l. 394/1991 e articolo 8, comma 8, l. 93/2001), il quale disciplina l'esercizio delle attività consentite dalla legge ed individua quelle vietate in aggiunta ai divieti posti direttamente dalla legge medesima.

In generale, la legge n. 394/1991 vieta⁷⁰ nelle aree marine *de quibus* le seguenti attività:

1. la cattura, la raccolta e il danneggiamento delle specie animali e vegetali, nonché l'asportazione di minerali e di reperti archeologici;
2. l'alterazione dell'ambiente geofisico e delle caratteristiche chimiche e

(69) Articolo 28, legge n. 979/1982 e articolo 2, comma 16, legge n. 426/1998.

Essa, istituita presso l'Ente gestore, è così composta: Un presidente designato dal Ministro dell'Ambiente, il comandante della Capitaneria di Porto, due rappresentanti dei comuni rivieraschi, un rappresentante delle Regioni territorialmente interessate, un rappresentante delle categorie economico produttive interessate, due esperti designati dal Ministro dell'Ambiente, un rappresentante delle associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative, un rappresentante del Provveditorato agli studi, un rappresentante dell'amministrazione per i beni culturali e ambientali ed un rappresentante del Ministro dell'ambiente.

(70) Al Regolamento è consentito stabilire eventuali deroghe in funzione della natura delle attività socio – economiche dei luoghi.

idrobiologiche delle acque;

3. lo svolgimento di attività pubblicitarie;
4. l'introduzione di armi, di esplosivi e di ogni altro mezzo distruttivo e di cattura;
5. la navigazione a motore;
6. ogni forma di scarica di rifiuti solidi e liquidi.

Il regolamento è adottato dall'Ente di gestione, sentito il parere della Commissione di Riserva, ed è approvato con Decreto del Ministro dell'ambiente.

Delle 49 aree di reperimento finora individuate⁷¹, sono state istituite 21⁷² aree marine protette - che tutelano complessivamente circa 188,055 mila ettari di mare e 603,54 chilometri di costa⁷³, nonché il Santuario dei mammiferi marini (detto anche Santuario dei cetacei) e 2 parchi sommersi costituiti da ambienti marini aventi rilevante valore storico, archeologico e culturale: il parco di Baia nel Golfo di Pozzuoli e quello di Gaiola nel Golfo di Napoli. Altre 18 aree marine sono di prossima istituzione, mentre le restanti 11 aree marine di reperimento sono solo state indicate dalla legge come meritevoli di tutela.

(71) Articoli 31 l. 979/1982, 36 l. 394/1991, 4 l. 344/1997, 2 l. 426/1998 e 8 l. 93/2001.

(72) Area Capo Caccia – Isola Piana; Area Capo Carbonara; Area Capo Gallo – Isola delle Femmine, Area Capo Rizzuto, Area Cinque Terre, Area Isola dell'Asinara, Area Isola di Ustica, Area Isole Ciclopi, Area Isole Egadi, Area Isole Pelagie, Area Isole Tremiti, Area Isole di Ventotene e Santo Stefano, Area Miramare, Area Penisola del Sinis – Isola di Mal di Ventre, Area Plemmirio, Area Porto Cesareo, Area Portofino, Area Punta Campanella, Area Secche di Tor Paterno, Area Tavolara – Punta Coda Cavallo, Area Torre Guaceto.

(73) Dati tratti dal sito internet del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

4.8 – Gli altri strumenti giuridici a tutela dell’ambiente marino.

La disciplina sullo sversamento di sostanze nocive nelle acque marine prevista dalla legge n. 979/1982 è integrata dalle norme contenute nel Decreto Legislativo n. 22/1997 in materia di rifiuti e nel Decreto Legislativo n. 152/1999 sulla tutela delle acque, norme oggi trasfuse nel Testo Unico dell’Ambiente (Decreto Legislativo n. 152/2006) entrato in vigore il 29 aprile 2006, ancorché – allo stato – non ancora vigente proprio con riferimento a tali settori per mancata emanazione dei decreti di attuazione.

In particolare, il richiamato decreto sulla tutela delle acque⁷⁴, dopo averne fornito una nozione normativa⁷⁵, assoggettava tutti gli scarichi⁷⁶ – domestici, industriali e di acque reflue urbane – ad un apposito provvedimento autorizzativo di competenza regionale, finalizzato ad accertare la conformità degli stessi ai valori limite di emissione fissati in osservanza degli obiettivi di qualità stabiliti per ciascun corpo ricettore, in considerazione delle sue caratteristiche e della sua destinazione funzionale.

Con il Decreto n. 152 del 1999 si era, infatti, inteso far fronte alle diffuse critiche mosse in dottrina nei confronti della legge Merli, la quale – come è noto – aveva sposato il principio della identità dei limiti di accettabilità su tutto il territorio nazionale per i parametri inquinati degli scarichi, senza tener in alcun conto le caratteristiche e le specifiche destinazioni d’uso di

(74) Con tale Decreto erano stati abrogati la legge “Merli”, n. 319/1976, ed altri provvedimenti, tra cui il Decreto Legislativo n. 130 del 1992 sulla tutela della qualità delle acque dolci, il Decreto Legislativo n. 132 del 1999 sulle acque sotterranee ed il Decreto Legislativo n. 133 del 1992 in materia di scarichi di sostanze pericolose.

(75) “*Qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria.*”

(76) Ad eccezione dei soli scarichi di acque reflue domestiche in rete fognaria.

ciascun corpo ricettore⁷⁷. Orbene, i primi commentatori⁷⁸ hanno fin da subito osservato come le norme contenute nel Decreto n. 152/1999 siano state riprodotte pressoché integralmente negli articoli da 73 a 140 del Testo Unico Ambientale, con qualche modifica marginale relativa all'entità delle sanzioni (penali ed amministrative) previste. Nuova è, però, la definizione di scarico⁷⁹, la quale si discosta grandemente dalla precedente poiché in essa non si fa più riferimento alla canalizzazione diretta a mezzo di condotta, e sono stati definiti specifici obiettivi di qualità dei corpi idrici da raggiungere in due fasi successive⁸⁰: entro il 2008 detti corpi dovranno, infatti, avere uno stato di qualità sufficiente e nel 2015 dovrà essere conseguito un livello "buono". Resta, pertanto, ancora valida l'analisi operata dall'Antolisei⁸¹, a dire del quale la tutela penale delle acque è finalizzata a preservare il principio dell'autorizzazione⁸², quello del non superamento dei limiti tabellari di accettabilità⁸³, quello di adempimento dei doveri di comunicazione e di osservanza dei vincoli imposti dai controlli⁸⁴ ed il

(77) M. G. Cosentino, "L'autorizzazione nel T. U. sulle acque", in "Ambiente" – 1999, p. 780.

(78) M. Pezone, "Il sistema sanzionatorio italiano a tutela dell'ambiente marino", in "Diritto all'ambiente" – www.dirittoambiente.com, 2007, p. 6.

(79) "Qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla sua natura inquinante, anche sottoposta a preventivo trattamento di depurazione".

(80) Sono rimasti, invece, invariati i limiti agli scarichi già fissati dal D.Lgs. n. 152/1999.

(81) F. Antolisei, "Manuale di diritto penale. Leggi complementari, Vol 2: i reati finanziari, tributari, ambientali e dell'urbanistica", Giuffrè – 2001.

(82) Lo scarico di acque reflue e industriali, sul suolo o nel sottosuolo, in difetto di autorizzazione (o dopo che la stessa è stata negata o revocata) è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da 1.500 a 10.000 euro (articolo 137).

(83) La pena è l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da 6.000 a 120.000 euro (articolo 137, numeri 5 e 6).

(84) I numeri 7, 8 e 9 dell'articolo dell'articolo 137 (analoghi ai precedenti articoli 6 bis, 6 ter e 6 quater del Decreto Legislativo n. 152/1999, come modificato dal Decreto Legislativo n. 258/2000) puniscono con la sanzione dell'arresto, ovvero dell'arresto alternativamente all'ammenda, la condotta del gestore idrico integrato che non ottempera ai dovuti obblighi di comunicazione ed alle prescrizioni imposte dalla legge, e la condotta del titolare di uno scarico che non consente l'accesso agli insediamenti da parte dei soggetti incaricati dei controlli.

principio dei divieti di scarico nel suolo e sottosuolo e di sversamento nei mari di determinate sostanze⁸⁵.

In particolare, il numero 13 dell'articolo 137 prevede che si applica sempre la pena dell'arresto da due mesi a due anni nell'ipotesi di scarico nelle acque del mare - da parte di navi od aeromobili - che contenga sostanze o materiali per i quali è imposto il divieto assoluto di sversamento ai sensi delle disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali vigenti in materia e ratificate dall'Italia, salvo che siano in quantità tali da essere resi rapidamente innocui dai processi fisici, chimici e biologici, che si verificano naturalmente in mare e purché in presenza di preventiva autorizzazione da parte dell'autorità competente.

Tale previsione ricalca, dunque, quella prevista dall'articolo 16⁸⁶ della legge n. 979 del 1982, con la peculiarità che – ai fini di configurabilità del reato – sono espressamente richiamati i principi stabiliti dalle convenzioni internazionali (e principalmente, quindi, dalla cosiddetta Marpol 1973/1978).

Essa consente, in particolare, di perseguire penalmente lo sversamento nell'ambito delle acque territoriali e marittime interne, compresi i porti, di sostanze diverse dagli idrocarburi (o miscele di idrocarburi) e dalle altre sostanze nocive per l'ambiente marino indicate nell'allegato "A" della legge n. 979, ed al contempo esclude la punibilità degli sversamenti vietati da tale ultima legge, purché gli stessi siano oggetto di uno specifico divieto anche

(85) La sanzione per gli scarichi non in mare è sempre dell'arresto, al quale in taluni casi si aggiunge l'ammenda (articolo 137, numeri 6 e 11).

(86) Si veda il paragrafo 4.6.

da parte di una convenzione internazionale ratificata dall'Italia (ed anche se effettuati da navi battenti bandiera nazionale al di là del mare territoriale), allorquando la sostanza inquinante sia contenuta in quantità tale da essere resa rapidamente innocua dai naturali processi biologici che avvengono in mare.

L'articolo 109 consente, infine, analogamente a quanto disponeva l'articolo 35 del Decreto sulla tutela delle acque, l'immersione in mare – a certe condizioni e previa autorizzazione – di materiale derivante da attività di scavo dei fondali marini, nonché di materiali inerti, geologici inorganici e manufatti.

L'analisi della disciplina posta a tutela dell'ambiente marino non può, poi, non riguardare anche la normativa in materia di rifiuti, che chiaramente attiene anche alla tutela ed all'igiene dei litorali e dei porti.

Fino a pochi mesi fa, la disciplina fondamentale in materia di rifiuti era costituita dal ricordato Decreto Legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997 (cosiddetto Decreto Ronchi)⁸⁷, il quale aveva recepito tre direttive della CEE⁸⁸ ed aveva abrogato quasi tutta la normativa precedente.

In particolare, tale Decreto era ispirato all'idea che l'inquinamento da rifiuti doveva essere fronteggiato non con interventi da collocarsi a valle dei processi di consumo, ad esempio attraverso lo smaltimento ed il conferimento in discarica, ma riducendo la quantità complessiva dei rifiuti prodotti, e favorendo tecnologie di gestione degli stessi orientate al recupero

(87) Successivamente modificato dal Decreto Legislativo n. 389 del 1997 (cd. Ronchi - *bis*) e dalla legge n. 426/1998 (cd. Ronchi - *ter*).

(88) N. 91/156 sui rifiuti; la n. 91/689 sui rifiuti pericolosi e la n. 94/62 sugli imballaggi.

recupero, al riutilizzo ed al riciclo.

Il nuovo Testo Unico, in conformità a quanto stabilito dalla normativa comunitaria, accorpa tutte le disposizioni emanate successivamente al Decreto Ronchi e riorganizza la disciplina dei consorzi di raccolta, attraverso l'introduzione di istituti finalizzati ad assicurare la massima concorrenzialità nella gestione del sistema.

Sotto il profilo definitorio, l'articolo 183 riprende la nozione⁸⁹ di rifiuto già fatta propria dall'articolo 2 del Decreto Ronchi, con l'importante conseguenza che risulta ancora attuale il principio affermato dalla Suprema Corte di Cassazione sotto la vigenza di quel decreto, secondo il quale *“in tema di smaltimento dei rifiuti la definizione di rifiuto omissis comprende anche i rifiuti allo stato liquido. Pertanto, l'abbandono incontrollato sul suolo o l'immissione nelle acque superficiali o sotterranee di rifiuti allo stato liquido compresi nel catalogo dei rifiuti è punito ai sensi del Decreto Legislativo n. 22/1997, mentre lo scarico di acque reflue non comprese in questo catalogo continua ad essere soggetto alla disciplina della legge 10 maggio 1976, n. 319”*.

Ai fini del presente studio di particolare rilievo è l'articolo 255 del Testo Unico⁹⁰ intitolato *“Abbandono dei rifiuti”*, il quale apre il capo relativo alle sanzioni e prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 105 a euro 620 per chiunque *“abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle*

(89) *“Qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi”*.

(90) Tale articolo ricalca l'articolo 50 del primo Decreto Ronchi.

acque superficiali o sotterranee”: tuttavia, se la violazione ha per oggetto rifiuti non pericolosi e non ingombranti la sanzione è compresa tra euro 25 ed euro 145.

Il terzo comma stabilisce, poi, che chi non osserva l’ordinanza del sindaco tesa a rimuovere, a recuperare o a smaltire i rifiuti e a ripristinare lo stato dei luoghi, oppure non adempie all’obbligo di separare i rifiuti miscelati, qualora sia tecnicamente ed economicamente possibile, è punito con la sanzione penale dell’arresto fino ad un anno.

Tale potere sindacale può essere, tuttavia, legittimamente esercitato unicamente quando si versi in una situazione di eccezionale ed urgente necessità.

Il successivo articolo 256⁹¹ punisce, inoltre, l’attività di gestione⁹² dei rifiuti non autorizzata⁹³.

(91) Tale articolo ricalca l’articolo 51 del primo Decreto Ronchi.

(92) Le definizioni di tutte le predette attività sono contenute nell’articolo 183 del Testo Unico, che riprende l’articolo 6 del D. Lgs. n. 22/1997, in forza del quale:

a) la raccolta è l’operazione di prelievo, di cernita e di raggruppamento dei rifiuti per il loro trasporto;

b) la raccolta differenziata è la raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologicamente omogenee, compresa la frazione organica umida, nonché a raggruppare i rifiuti di imballaggio separatamente dagli altri rifiuti urbani, a condizione che tutti i rifiuti siano effettivamente destinati al recupero;

c) lo smaltimento consiste nelle operazioni finalizzate a sottrarre definitivamente una sostanza, un material o un oggetto dal circuito economico e/o di raccolta;

d) il recupero riguarda le operazioni che utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici;

e) lo stoccaggio consiste nelle attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell’allegato B, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di massa in riserva di cui al punto R13 dell’allegato C alla parte quarta.

(93) L’articolo 208 stabilisce che i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell’impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. L’autorizzazione, ove concessa all’esito di un complesso *iter* procedimentale, detta le opportune condizioni e prescrizioni ed è efficace per un periodo (rinnovabile) di dieci anni.

In base a tale articolo “*chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione*” è punito con l’arresto da tre mesi ad un anno o con l’ammenda da euro 2.600 ad euro 26.000, se si tratta di rifiuti non pericolosi, e con l’arresto da sei mesi a due anni e con l’ammenda da euro 2.600 ad euro 26.000 in caso di rifiuti pericolosi, senza che assumano alcun valore eventuali autorizzazioni concesse in sanatoria.

Una particolare ipotesi di violazione del divieto di autorizzazione è contenuta nel terzo comma dell’articolo 256, che sanziona una fattispecie particolarmente grave e ricorrente soprattutto nel mezzogiorno d’Italia ovvero la realizzazione e la gestione di una discarica abusiva.

“Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell’arresto da sei mesi a due anni e con l’ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro. Si applica la pena dell’arresto da uno a tre anni e dell’ammenda da 5.200 euro a 52.000 euro se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla decisione emessa ai sensi dell’art. 444 c.p.p. consegue la confisca dell’area sulla quale è realizzata la discarica abusiva”.

In merito, va segnalata una pronuncia⁹⁴ della Corte di Cassazione secondo la quale ci si trova di fronte alla realizzazione di discarica abusiva tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in

(94) Cassazione, Sezione III, sentenza 15 aprile 1991, n. 4260.

una determinata area, trasformata di fatto in deposito e ricettacolo di rifiuti.

Una importante disposizione è, infine, contenuta all'articolo 242⁹⁵ dedicato alla bonifica dei siti contaminati.

In particolare, al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare un sito, il responsabile dell'inquinamento è tenuto a porre in essere - entro ventiquattro ore - le misure necessarie di prevenzione e deve svolgere, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento.

Ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, deve provvedere al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al comune ed alla provincia competenti per territorio.

Qualora, invece, l'indagine preliminare accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento ne dà

(95) Non è, invece, prevista una analoga disposizione in materia di tutela delle acque, con conseguente applicazione delle nuove norme di carattere generale in tema di tutela risarcitoria contro i danni dell'ambiente previste agli articoli da 299 a 318, alle quali si rimanda.

L'articolo 58 del Decreto Legislativo n. 152 del 1999 prevedeva, invece, che “*Chi con il proprio comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento, ai sensi e secondo il procedimento di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. Ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, è fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale di cui al comma 1. Nel caso in cui non sia possibile una precisa quantificazione del danno di cui al comma 2, lo stesso si presume, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata. Nel caso in cui sia stata irrogata una pena detentiva, solo al fine della quantificazione del danno di cui al presente comma, il ragguglio fra la stessa e la pena pecuniaria, ha luogo calcolando quattrocentomila lire, per un giorno di pena detentiva. In caso di sentenza di condanna in sede penale o di emanazione del provvedimento di cui all'art. 444 del codice di procedura penale, la cancelleria del giudice che ha emanato il provvedimento trasmette copia dello stesso al Ministero dell'ambiente. Gli enti di cui al comma 1 dell'articolo 56 danno prontamente notizia dell'avvenuta erogazione delle sanzioni amministrative al Ministero dell'ambiente al fine del recupero del danno ambientale. Chi non ottempera alle prescrizioni di cui al comma 1, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni”.*

immediata notizia al comune ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate e nei successivi trenta giorni la Regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza⁹⁶ il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative ed al sito è applicata la procedura di analisi del rischio specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR).

Entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il soggetto responsabile presenta alla regione i risultati dell'analisi di rischio e qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alla soglia di rischio, la conferenza dei servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento.

Se, invece, gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile deve sottoporre alla Regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito.

(96) L'autorizzazione regionale costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione.

Successivamente la Regione, acquisito il parere del comune e della provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento.

Il rispetto di tali disposizioni è assicurato dall'articolo 257, il quale stabilisce che *“Chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da 5.200 euro a 52.000 euro se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose”*.

4.9 – (segue) La disciplina dei rifiuti portuali.

La disciplina dei rifiuti portuali è contenuta nel Decreto Legislativo n. 182 del 2003, il quale ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva CE n. 59 del 2000 relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i rifiuti del carico.

Obiettivo dichiarato di tale Decreto è quello *“di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti e dei residui del carico prodotti dalle navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato, nonché di migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti⁹⁷ portuali di raccolta per i suddetti rifiuti e residui”⁹⁸.*

Tale normativa si occupa, dunque, della sola gestione dei rifiuti del sistema *“nave – porto”*, non anche del servizio di pulizia, di raccolta rifiuti e di disinquinamento del porto⁹⁹: per ciò che attiene a tale ultimo servizio viene in evidenza, oltre alla disciplina generale sui rifiuti, il Decreto del Ministero dei Trasporti del 14.11.1994.

In base a tale provvedimento la pulizia di tutti gli spazi terrestri non coperti situati entro l'ambito portuale, compresi quelli utilizzati da soggetti terzi, imprese o utenti portuali, è affidata ad imprese competenti all'esito dell'espletamento di una apposita gara indetta dall'Autorità Portuale ovvero, dove non istituita, dall'Autorità Marittima.

(97) Tali impianti vengono definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera e), come strutture, che possono essere fisse, galleggianti o mobili all'interno del porto, dove prima del loro avvio al recupero o alla smaltimento, possono essere conferiti i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico.

(98) Articolo 1.

(99) C. Rovito, *“La disciplina dei rifiuti portuali: aspetti tecnico – pratici a quasi due anni dall'entrata in vigore del D. Lgs. 182/2003*), in *Diritto all'ambiente* – www.dirittoambiente.com, 2005.

L'articolo 4 del Decreto n. 183 stabilisce che i porti devono essere dotati, con oneri a carico del gestore del servizio, di impianti di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico adeguati in relazione alla classificazione del porto stesso, al fine di assicurare il rapido conferimento di detti rifiuti e residui e di garantire al contempo standard di sicurezza per l'ambiente e per la salute dell'uomo in linea con le migliori tecnologie disponibili.

A tal fine gli impianti *de quibus* devono avere una capacità operativa commisurata alle esigenze operative degli utenti dello scalo, alla ubicazione geografica ed alle dimensioni del porto ed ancora alla tipologia delle navi che vi fanno scalo, e che deve essere conforme a quanto previsto nel piano di raccolta e nel piano di gestione dei rifiuti previsti dall'articolo 5¹⁰⁰.

Quanto, poi, all'ambito soggettivo di applicazione del Decreto in esame, l'articolo 3 chiarisce che esso si applica "*alle navi¹⁰¹, compresi i pescherecci¹⁰² e le imbarcazioni da diporto¹⁰³, a prescindere dalla*

(100) L'Autorità Portuale, previa consultazione delle parti interessate e, in particolare, degli Enti locali, dell'ufficio di sanità marittima e degli operatori dello scalo o dei loro rappresentanti, deve elaborare un piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico e darne comunicazione alla Regione territorialmente competente, la quale valuta ed approva il piano stesso, integrandolo, per gli aspetti relativi alla gestione, con il piano regionale di gestione dei rifiuti.

Nei porti in cui l'Autorità competente è l'Autorità marittima, le predette prescrizioni sono adottate, d'intesa con la Regione competente, con un'ordinanza che costituisce piano di raccolta.

(101) Per nave si intende un'unità di qualsiasi tipo che opera nell'ambiente marino, inclusi gli aliscafi, i veicoli a cuscino d'aria, i sommergibili, i galleggianti, i pescherecci e le imbarcazioni da diporto.

(102) Il peschereccio è individuato come una qualsiasi imbarcazione equipaggiata o utilizzata a fini commerciali per la cattura del pesce o di altre risorse marine viventi.

(103) Per la definizione di "imbarcazione da diporto" occorre fare riferimento alla legge n. 172 del 2003 recante "*Disposizioni per il riordino e il rilancio la nautica da diporto e del turismo*", il quale, all'articolo 1, distingue diverse tipologie, tutte rientranti nella nozione rilevante ai fini dell'applicazione del Decreto 183.

bandiera, che fanno scalo o che operano in un porto dello Stato, ad esclusione delle navi militari da guerra ed ausiliarie o di altre navi possedute o gestite dallo Stato, se impiegate solo per servizi statali a fini non commerciali”.

Orbene, ogni comandante di nave diretta verso un porto nazionale ha l’obbligo¹⁰⁴ di notificare all’Autorità Marittima¹⁰⁵ – attraverso la compilazione di un apposito modello ed almeno 24 ore prima dell’approdo¹⁰⁶ – la situazione relativa ai rifiuti a bordo da smaltire.

A notifica avvenuta, l’Autorità marittima trasmette i dati all’Autorità Portuale, al gestore dell’impianto di raccolta, all’ufficio di sanità marittima ed agli uffici veterinari.

Una volta raggiunto il porto di destinazione, la nave può, poi, ripartire – salva apposita autorizzazione dell’Autorità Marittima - solo dopo aver conferito i rifiuti prodotti presso l’impianto portuale i raccolta.

L’articolo 13 prevede, infine, un compiuto sistema di sanzioni amministrative per le violazioni commesse sia dai gestori degli impianti portuali di raccolta, che dai comandanti delle navi.

(104) A tale obbligo non sono sottoposti i pescherecci e le imbarcazioni da diporto omologate per un massimo di 12 passeggeri.

(105) Ufficio periferico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

(106) Qualora il porto di scalo venga conosciuto a meno di 24 ore dall’arrivo, la predetta notificazione va effettuata non appena il porto è noto. Se la durata del viaggio è inferiore alle 24 ore, tale adempimento va eseguito prima della partenza dal porto di scalo precedente.

4.10 – La tassazione ambientale.

Fino agli anni settanta, la politica ambientale dei Paesi industrializzati fu caratterizzata dall'utilizzo di strumenti di “*Command and control*”¹⁰⁷ ovvero dall'impiego di istituti giuridico amministrativi in grado di incidere direttamente sul comportamento degli operatori economici, con l'imposizione di vincoli legali o regolamentari all'utilizzo - sporadico o di routine - di sostanze che possono causare danni irreversibili all'ambiente o alla salute umana e, al contempo, attraverso la previsione di forme di controllo sull'applicazione delle norme di cui detta regolamentazione si compone.

Tale sistema, caratterizzato dalla individuazione di limiti di accettabilità e dalla previsione di standards compatibili con il livello di qualità ambientale da assicurare, fu, però, fortemente criticato non solo perché comportante il rischio di una gestione del problema ambientale eccessivamente rigida, ma soprattutto in quanto esposto a gravi inconvenienti, quali ad esempio la possibilità di dar luogo a favoritismi in sede di negoziazione tra industria ed autorità di controllo, e non incentivante la ricerca di processi produttivi a minor impatto ambientale.

A partire dagli anni settanta si affermò l'idea che l'ambiente non costituisce una entità separata dall'economia, ma si trova con quest'ultima in un rapporto di stretta interdipendenza, per cui “*non è possibile prendere decisioni economiche che non abbiano conseguenze sull'ambiente e nessun*

(107) Ferrara, Fracchia, Olivetti, Rason, “*Diritto dell'ambiente*”, Padova – 1999.

mutamento ambientale è possibile senza conseguenze di natura economica”¹⁰⁸.

Fu osservato, inoltre, come la materia ambientale sia caratterizzata dalle cosiddette “*diseconomie esterne*”: i costi derivanti delle attività idonee ad incidere negativamente sull’ambiente, in termini di diminuzione delle risorse naturali disponibili o di alterazioni dell’equilibrio ecologico, tendono ad assumere il carattere di oneri esterni o sociali, ossia di costi che, anziché gravare sul soggetto agente, vengono sostenuti da terzi o dalla generalità dei consociati¹⁰⁹.

Conseguentemente, partendo dalla constatazione dell’irreversibilità dei cambiamenti climatici, fu avvertita come prioritaria l’esigenza di affidare allo Stato il compito di stabilire i limiti entro cui l’inquinamento sia da considerare accettabile e – dall’altro - di predisporre adeguati strumenti economico finanziari per la internalizzazione dei costi ambientali.

In particolare, tale ultimo processo non fu visto solo nella prospettiva di far pagare tali costi al soggetto che direttamente incide sull’ambiente, ma anche in un’ottica di tutela (indiretta) dell’ambiente¹¹⁰, attraverso la riduzione dell’utilizzo delle risorse disponibili (soprattutto se inquinanti) e l’aumento delle risorse destinate al miglioramento delle conoscenze scientifiche.

Tra gli strumenti economici in esame, rientrano sia i meccanismi di carattere incentivante o agevolativo, sia gli istituti, come le cd. tasse

(108) A. Bariletti, “*Uso delle risorse ambientali ed analisi economica*” in “*Ambiente e diritto*”, Vol. 1°, Firenze – 1999.

(109) P. Mancini, “*I costi ambientali nel diritto internazionale*”, Milano – 1996.

(110) M. Presso, “*Per un’economia ecologica*”, Firenze – 1993.

ambientali, volti a disincentivare le produzioni inquinanti o il consumo di prodotti dannosi per l'ambiente, che, infine, forme di negoziazione dei diritti di inquinare.

La prima proposta di intervento fiscale in funzione correttiva delle diseconomie esterne risale ad Arthur Cecil Pigou, il quale sostenne la necessità di introdurre imposte che facessero gravare sui produttori responsabili di effetti indesiderati i costi di depurazione gravanti sulla collettività¹¹¹.

La tassa ecologica, facendo sopportare al produttore i costi dell'inquinamento da lui stesso prodotto, altro non è che l'applicazione del principio "*chi inquina paga*" elaborato in sede OCSE¹¹² e in sede CEE, e raccomandato da queste organizzazioni internazionali agli Stati membri come criterio al quale ispirare le proprie politiche ambientali, il quale non mira soltanto all'internalizzazione dei costi, ma anche ad incentivare l'utilizzo di tecnologie e sostanze meno inquinanti e lo sfruttamento più razionale delle risorse naturali disponibili.

Queste ultime, infatti, sono gratuite (questa è la causa principale del loro inquinamento e del loro spreco), ma non sfruttabili all'infinito in quanto limitate: proprio per questo è necessario che l'inquinatore prenda in conto i costi di tali risorse.

(111) La teoria di Pigou, formulata nei primi decenni del novecento, fu ben presto abbandonata e su di essa calò un lungo silenzio durato circa un ventennio. Solo verso il 1970 le sue teorie furono introdotte nelle scienze economiche, ottenendo un progressivo consenso.

(112) "*Il principio da applicare per l'imputazione dei costi derivanti dagli interventi di prevenzione e di lotta contro l'inquinamento, principio che favorisce l'utilizzazione razionale delle risorse limitate dell'ambiente, evitando così distorsioni nel commercio e negli investimenti nazionali, è il principio inquinatore – pagatore*".

Nonostante il riconoscimento della maggiore efficacia della tassazione ambientale rispetto alla regolamentazione diretta, gli economisti hanno dovuto fare i conti con un'accesa avversione nei confronti della medesima che ne ha comportato un impiego limitato.

Quest'ultima deriva in primo luogo da una resistenza culturale, conseguenza dell'opinione diffusa secondo la quale la tassa ecologica costituirebbe una licenza ad inquinare, ma anche dalla difficoltà di accettare un ulteriore incremento della pressione fiscale ed, in parte, dall'iniqua gestione da parte della Pubblica Amministrazione di tale strumento per la diversità rispetto a quelli tradizionali.

Secondo l'OCSE¹¹³ gli strumenti economici a tutela dell'ambiente possono essere suddivisi in cinque categorie: tasse, sussidi, depositi cauzionali, penalità e permessi negoziabili.

Detta Organizzazione pone, dunque, il tributo ambientale sullo stesso piano degli altri strumenti economici volti ad internalizzare le esternalità ambientali¹¹⁴, in quanto considerato strumento per orientare le scelte dei produttori e dei consumatori non anche quale misura volta in modo diretto alla tutela dell'ambiente, la quale resta una finalità extrafiscale.

Una svolta decisiva rispetto alle indicazioni emerse in sede OCSE si ebbe grazie agli studi della Commissione Europea e agli indirizzi del Parlamento Europeo in tema di fiscalità ambientale¹¹⁵.

(113) OCSE, *"Instruments économiques pour la protection de l'environnement"*.

(114) F. Gallo, F. Marchetti, *"I presupposti della tassazione ambientale"*.

(115) Si vedano le risoluzioni del Consiglio del 1987 e del 1993, il Libro Bianco di Delors su *"crescita, competitività e occupazione"* del 1994 e la Comunicazione della Commissione del 1997.

Secondo la Commissione *“una tassa rientra nella categoria delle tasse ambientali se l'imponibile è un'unità fisica di qualcosa di cui si abbia prova scientifica di effetti negativi sull'ambiente quando è usato o rilasciato”*.

Affinché possa parlarsi di tributo ambientale in senso proprio¹¹⁶ è necessaria, dunque, la sussistenza di una relazione causale tra l'unità fisica, che cagiona un danno o un deterioramento ambientale, e la base imponibile del tributo, il che consente di considerare (per la prima volta) la tutela dell'ambiente come il presupposto del tributo medesimo e di distinguere tale figura dai tributi con funzione ambientale, nei quali detta tutela rappresenta un fine meramente extrafiscale.

Ciò permette, in particolare, di superare la tradizionale obiezione di coloro che – come visto – considerano il tributo ecologico un'autorizzazione ad inquinare.

Fino agli anni novanta, non sono riscontrabili – nell'esperienza italiana – esempi concreti di tributi (con funzione) ambientale, a parte qualche eccezione come nel caso dell'imposta di fabbricazione sui sacchetti di plastica istituita con il Decreto Legislativo n. 397 del 1988, del canone per la concessione delle acque pubbliche previsto dalla legge n. 36 del 1994 e la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) introdotta dal Testo Unico sulla finanza locale del 1931 e successivamente modificata dal Decreto Legislativo n. 22 del 1997, il quale ha disposto l'abrogazione della

(116) M. Martinelli, *“La tassazione ambientale”*, Roma – 1995.

tassa stessa e la sua trasformazione in tariffa.

Nella seconda metà del menzionato decennio si ebbero i primi casi di tasse ambientali in senso proprio, come la tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossido di azoto istituita con la legge n. 449 del 1997 ed il tributo per il deposito in discarica dei rifiuti previsto dalla legge n. 549 del 1995.

Tuttavia, un passo decisivo per la tutela dell'ambiente¹¹⁷ fu fatto solo con la legge n. 23 del dicembre 1998, con la quale fu istituita la tassa sulle emissioni di anidride carbonica.

La cosiddetta “*carbon tax*”, introdotta nel nostro ordinamento in applicazione del Protocollo di Kyoto, autorizza il Governo a rideterminare annualmente e con la dovuta gradualità le aliquote delle accise gravanti sugli oli minerali, sul carbone, sul coke del petrolio e sul bitume emulsionato.

Tale rimodulazione, operativa a partire dal 1° gennaio 2005, ha lo scopo di orientare i consumi verso i combustibili che contengono carbonio in quantità inferiori.

Da ultimo va, infine, ricordata l'imposta regionale sulle emissioni prodotte degli aeromobili, che dal 2001 ha sostituito il tributo statale istituito con il DPR n. 434/1993, il cui gettito in parte è destinato al risanamento dei territori limitrofi agli aeroporti.

(117) F. Picciaredda, P. Silicato, “*I tributi profili ricostruttivi*”, Milano – 1996.

4.11 – (segue) Gli altri strumenti economici e fiscali a tutela dell’ambiente.

Le descritte difficoltà e critiche incontrate dalla tassa ambientale hanno suggerito agli economisti l’opportunità di rivolgere l’attenzione anche ad altri strumenti economici, che consentono comunque di ottenere vantaggi simili.

Ad esempio, all’istituto del deposito rimborsabile (*deposit – refund*) che consiste nell’obbligo di versare una somma di danaro per acquistare o utilizzare un prodotto potenzialmente nocivo per l’ambiente e nel corrispondente diritto di riscattare tale somma al momento della restituzione del prodotto.

Maggiore impiego hanno, poi, avuto misure fiscali a carattere agevolativo, il cui scopo è quello di ridurre l’inquinamento e di razionalizzare lo sfruttamento delle risorse influenzando le scelte degli operatori economici, spingendo questi ultimi ad intervenire sui cicli produttivi con investimenti che favoriscono il risparmio energetico e la riduzione delle emissioni inquinanti.

Vanno, ancora, ricordate le varie forme di sussidio, diretto o indiretto, che – come osservato in dottrina – si collocano al di fuori della logica delle internalizzazioni dei costi ambientali, visto che l’onere del beneficio all’ambiente è sostenuto dalla collettività (Stato)¹¹⁸.

In particolare, è possibile distinguere i sussidi – premiali dai sussidi –

(118) A. Alibrandi, C. Fergola, M. Martinelli, “*La tassazione ambientale*”, Roma – 1995.

incentivi: i primi – in sintonia con la tassa che grava sull'inquinatore - consistono in un premio che è attribuito a chi disinquina; i secondi rappresentano, invece, incentivi concessi per lo svolgimento di un'operazione (onerosa) vantaggiosa per l'ambiente – come ad esempio la depurazione – e diretti a vincere le resistenze allo svolgimento dell'operazione stessa.

Si veda in tal senso la legge n. 51 del 14 marzo 2001, la quale – nell'ottica di promuovere l'utilizzo di navi cisterna a basso impatto ambientale e dotate dei più elevati standards di sicurezza – ha previsto un contributo finanziario per la demolizione del naviglio obsoleto.

L'ultima categoria¹¹⁹ degli strumenti economici in esame è, infine, rappresentata dai permessi commerciabili o diritti negoziabili di inquinamento. Una volta determinato a livello normativo od amministrativo il livello massimo di sostanze inquinanti per garantire la tutela di un determinato fattore ambientale, l'organo pubblico competente immette sul mercato un numero determinato di permessi, ognuno dei quali attribuisce al legittimo possessore il diritto di immettere nell'ambiente una determinata quota di inquinamento: poiché ogni permesso ha un prezzo è rimesso alle scelte discrezionali di ciascuna impresa decidere se compiere le innovazioni tecnologiche necessarie per ridurre l'impatto ambientale del proprio ciclo di produzione ovvero se acquistare i permessi *de quibus*¹²⁰.

(119) Proposto per la prima volta da J. H. Dales nel 1968 e consolidatosi negli Stati Uniti d'America, tale sistema fu sperimentato per la prima volta nel nostro ordinamento con i cd. certificati verdi nel mercato dell'energia elettrica da fonti rinnovabili. Con il Decreto Legislativo n. 216 del 2006 è stato, poi, attuato l'*emissioni trading* previsto – come noto – dal Protocollo di Kyoto.

(120) M. Meli, "Il principio comunitario – chi inquina paga", Milano – 1996.

In particolare, l'impresa che incontra costi di abbattimento dei carichi inquinanti più elevati rispetto al prezzo dei permessi sarà incentivata ad acquistarli, mentre se essa si trova nella situazione opposta troverà più conveniente venderli.

4.12 – Politiche e strategie d'azione per la tutela del mare.

L'ambiente marino è stato sottoposto negli ultimi anni a notevoli aggressioni derivanti da vari fattori, come l'urbanizzazione crescente, l'industria, la produzione ed il consumo di energia, il turismo.

L'urbanizzazione molto intensa intorno ai principali porti ed alle città costiere implica, infatti, una sottrazione di *habitat* per la flora e la fauna ed altera i tassi di sversamento nelle aree rivierasche; i processi legati alla produzione ed al consumo di energia rilasciano sostanze, come l'assido di azoto, di zolfo e di piombo, altamente tossiche e nocive per l'ambiente; il turismo comporta – soprattutto nel periodo estivo - un aumento esponenziale della popolazione delle città costiere e gravi problemi nella gestione dei rifiuti, che spesso vengono rilasciati nelle zone balneari¹²¹.

Ma anche altri sono i fattori che determinano il degrado dell'ecosistema marino¹²²: il rapporto tra lo sversamento dei rifiuti e la velocità di ricambio delle acque costiere; la stratificazione di queste ultime, che impedisce l'afflusso degli agenti inquinanti a profondità di sicurezza; ancora l'utilizzo del suolo e le attività legate al riciclaggio dei rifiuti.

(121) P. Dell'Anno, "Manuale di diritto ambientale", Padova – 2000.

(122) S. Grassi, M. Cecchetti, "Ambiente e diritto", Vol. II, Firenze – 1999.

Molto pericolose possono risultare, inoltre, le attività di reperimento dei giacimenti di idrocarburi in alto mare¹²³, durante le quali sulla piattaforma di produzione si accumula un'ampia gamma di sostanze pericolose – solide, liquide e gassose – per il cui smaltimento devono essere adottate le necessarie precauzioni.

Peraltro, c'è sempre il rischio di sversamenti accidentali in mare e la lontananza della piattaforma estrattiva dalla costa incide negativamente sui tempi di intervento.

Un notevole impatto sull'ambiente marino è, altresì, costituito dall'intensificarsi del traffico marittimo, che costituisce di per sé una fonte di inquinamento derivante dall'impiego di motori diesel o a benzina, dal rilascio delle acque di zavorra e di sentina, dallo smaltimento dei rifiuti di bordo e dai composti chimici contenuti nelle vernici antivegetative impiegate per il trattamento degli scafi¹²⁴.

Senza trascurare la circostanza che via mare vengono trasportate sostanze pericolose ed idrocarburi, suscettibili di determinare, in caso di immissione in mare a causa di incidenti accidentali, rilevanti alterazioni dell'ecosistema

(123) B. Caravita, *“Diritto dell'ambiente”*, Bologna – 2001.

(124) G. Camarda, *“Il trasporto marittimo e la protezione dell'ambiente nel regime giuridico della cooperazione internazionale tra i Paesi dello spazio Adriatico”*, in *Trasp. N. 72/73* – 1997.

circostante: ad esempio, il petrolio, formando una sottile pellicola, limita la penetrazione della luce con ripercussioni sull'attività fotosintetica di alghe e fitoplancton, provocando una diminuzione della produzione primaria ed alterazioni sostanziali delle condizioni chimiche e fisiche che si ripercuotono su tutti gli organismi marini.

Il mare è, infine, soggetto ad inquinamenti sistematici dovuti all'immissione continua di scarichi fognari, ai reflui industriali, al dilavamento dei terreni e ai detriti fluviali.

Secondo l'Organizzazione Marittima Internazionale, solo il 23 per cento dell'inquinamento del mare è di origine marina (ed il 12 per cento di esso deriva dal trasporto marittimo¹²⁵), mentre il restante 77 per cento è determinato da cause legate alla terraferma, alle attività di scarico, a quelle petrolifere svolte al largo della costa ed al trasporto aereo¹²⁶.

Allo stato attuale il Mare Mediterraneo, vissuto, sfruttato e navigato da secoli, risente più che mai di una situazione di estremo degrado e collasso per il mancato rispetto del suo eccezionale *habitat* marino e costiero.

Fondali marini utilizzati come siti radioattivi e come cimiteri di petroliere

(125) Solo in minima parte è causato da sversamenti accidentali, poiché per la maggior parte è determinato da operazioni di routine ovvero illegali, come il lavaggio delle cisterne ed il loro zavorramento.

(126) M. Malo, "Ministero dell'ambiente", in "Dig. Disc. Pubbl. IX", Torino – 1994.

sempre a rischio di gravi inquinamenti, acque che un tempo pullulavano di una varietà di vita deturpate dall'immissione di rifiuti, di merci pericolose, di fertilizzanti, di pesticidi e di petrolio greggio.

Mammiferi marini abbattuti senza pietà o impigliati in reti mortali, depauperamento delle risorse ittiche per una eccessiva attività di pesca a livello industriale, ed ancora coste deturpate da un selvaggio abusivismo edilizio, fumare utilizzate come discariche, abbattimento e scomparsa di paesaggi dunali: il Mediterraneo rischia di esplodere¹²⁷.

Alla luce di quanto osservato, negli ultimi anni è sensibilmente aumentata – non solo presso l'opinione pubblica ma anche a livello istituzionale - la preoccupazione per gli effetti sulla salute umana derivanti dal degrado degli ecosistemi naturali, il che si è tradotto nella predisposizione di una politica di difesa del mare più incisiva ed efficace.

Da circa un decennio il Ministero dell'ambiente svolge, infatti, una intensa attività di monitoraggio delle acque e dell'inquinamento marino, secondo le linee guida indicate in un apposito programma predisposto dai tecnici del Sistema Difesa Mare (SDM) e dell'I.C.R.A.M.

(127) Leanza, *“Le convenzioni sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino”*, Napoli – 1992.

Tale programma¹²⁸ ha valenza triennale ed ha quali obiettivi prioritari:

- 1)- valutare, per ciascuna Regione, lo stato di qualità ambientale sia di alcune aree marine particolarmente sottoposte ad impatti antropici, sia di altre caratterizzate da alti gradi di naturalità;
- 2)- raccogliere in una banca dati – il Si.Di.Mar. – tutti i dati emersi a livello nazionale, al fine di metterli a disposizione, secondo modalità diverse, dei vari utenti interessati;
- 3)- raccogliere e distribuire le metodiche analitiche di riferimento per le analisi previste;
- 4)- applicare e la valutare su scala nazionale metodiche di nuova introduzione;
- 5)- ottimizzare ed uniformare il livello delle conoscenze degli operatori periferici, attraverso un programma di formazione incentrato sia sulla didattica delle più moderne metodiche analitiche, sia su specifici esercizi di intercalibrazione tra i vari laboratori.

In tal modo è possibile sviluppare approcci diversi a seconda del tipo di inquinamento che si è verificato e predisporre le azioni di tutela più adatte

(128) Tale programma prevede un approfondimento analitico sia per quanto riguarda le matrici da studiare sia per la frequenza dei campionamenti. Sono state, inoltre, privilegiate le indagini sulle contaminazioni dei sedimenti e dei molluschi, poiché queste matrici, al contrario dell'acqua, conservano per mesi, talvolta per anni, la memoria di gran parte delle sostanze con cui sono venute a contatto, sia le indagini sugli ecosistemi particolarmente rilevanti dal punto di vista ambientale, quali le praterie di posidonia oceanica

al caso concreto. L'attività di monitoraggio, che interessa circa 6000 chilometri di coste, è poi svolta in regime di convenzione con le 14 Regioni interessate, tra le quali la Campania, le quali si avvalgono del supporto delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, delle Università e di Enti pubblici di ricerca.

Dal 10 maggio 1999 il Ministero dell'ambiente – in attuazione della normativa nazionale, in ottemperanza a quanto previsto dalle convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito ed anche all'esito di una forte pressione delle associazioni ambientaliste - ha, inoltre, attivato un servizio pubblico finalizzato alla prevenzione ed alla lotta agli inquinamenti¹²⁹ lungo tutti i circa 7.500 chilometri di costa italiana, mediante l'impiego di 58 unità navali specializzate fornite dalla società consortile Castalia – Ecolmar, sulla base di una convenzione di noleggio stipulata nel dicembre 1998.

In particolare, la cosiddetta flotta nazionale antinquinamento si compone 9 unità d'altura (SS/VV)¹³⁰, 12 unità litoranee/alturiere (UU/SS)¹³¹ e

(129) G. Scimeni, *“Sviluppo sostenibile e politiche ambientali”*, Milano – 1996.

(130) I Supply Vessel sono unità d'altura abilitate alla navigazione internazionale lunga, hanno una lunghezza f.t. che varia da 43,00 mt a 64,00 mt, una capacità di stoccaggio degli idrocarburi recuperati di 200 mc., una velocità di 12 nodi e come dotazione di bordo per l'antinquinamento 400 mt. di panne d'altura, 200 mt. di panne costiere ed impianti ed attrezzi specifici per la raccolta di idrocarburi in mare

(131) Le UU/SS sono unità navali abilitate alla navigazione internazionale lunga e nazionale costiera, hanno una lunghezza f.t. che varia da 30,00 mt a 36,00 mt, una capacità di stoccaggio degli idrocarburi recuperati da 40 mc. a 200 mc., una velocità di 10 nodi e una dotazione di bordo equivalente a quella della classe superiore.

37 unità costiere (BB/DD)¹³², queste ultime dislocate in prossimità delle aree marine protette già istituite, in corso di istituzione o comunque in aree di particolare pregio e rilievo naturalistico.

Tali unità svolgono attività di pattugliamento secondo rotte programmate¹³³ per il perseguimento di due funzioni strategiche:

- 1)- la vigilanza e la prevenzione antinquinamento;
- 2)- l'intervento in caso di emergenza per la raccolta degli idrocarburi sversati in mare mediante le speciali apparecchiature di bordo, al fine di contenere per quanto possibile gli effetti nocivi sull'ecosistema marino.

Le unità di maggior tonnellaggio possono, peraltro, svolgere le attività di disincaglio o rimorchio di navi mercantili in avaria, nonché operazioni di travaso del carburante o delle sostanze stivate a bordo, riducendo in tal modo il pericolo di danneggiamenti ambientali¹³⁴.

Presso la IV Divisione del Servizio Difesa del Mare istituito presso il Ministero dell'ambiente è stato, inoltre, attivato il Centro Operativo per le

(132) I battelli dis inquinanti (BB/DD) sono unità abilitate alla navigazione litoranea, una velocità di 8 nodi, una lunghezza f.t. che varia da 10,80 mt a 22,00 mt, una capacità di stoccaggio da 10 mc. a 16 mc. e circa 100 mt di panne costiere. Sono particolarmente indicati per la raccolta di rifiuti solidi inquinanti a pochissima distanza dalla costa.

(133) Per otto ore giornaliere e sei giorni la settimana nel periodo estivo (dal 1° giugno al 30 settembre), mentre nella restante parte dell'anno sono operative per tre giorni la settimana; nei giorni di inattività sono, in ogni caso, pronte a partire entro 30 minuti dalla richiesta. Il comandante dell'unità ha l'obbligo di segnalare via radio alla più vicina capitaneria di porto l'unità mercantile o da diporto che stia illegittimamente scaricando in mare idrocarburi o comunque sostanze nocive).

(134) R. Calabrese, "La tutela dell'ambiente ed i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale", in "Riv. Giuridica dell'ambiente" – 1993.

Emergenze in Mare con compiti di coordinamento generale degli interventi nei casi di inquinamento o grave pericolo di inquinamento.

L'importanza della flotta degli “*spazzini del mare*” è stata riconosciuta dallo stesso Parlamento, il quale – con la legge n. 239 del 1998 – ha stabilito l'obbligo di reperire annualmente nella finanziaria le risorse necessarie al suo funzionamento ed ha confermato la diretta dipendenza funzionale delle Capitanerie di porto dal Ministero dell'ambiente e della Tutela del territorio e del mare in materia di lotta agli inquinamenti.

In particolare, con un'apposita convenzione stipulata nel mese di agosto 1999 con il Ministero dei Trasporti, presso il Dicastero dell'ambiente è stata istituita una Unità organizzativa e di coordinamento delle Capitanerie di porto: a partire dall'ottobre 2000, con una serie di provvedimenti spesso di dubbia legittimità¹³⁵, il Ministero ha incaricato sistematicamente le Capitanerie di sottoporre a controlli particolarmente stringenti tutte le navi adibite al trasporto di sostanze pericolose che transitano nelle acque territoriali italiane¹³⁶.

(135) Medugno, “*Il regime della responsabilità per inquinamento da idrocarburi; la legge per la difesa del mare*”, in “*Riv. penale aggiornata*” – 2000.

(136) Con un provvedimento del febbraio 2001 il Ministero dell'ambiente ha stabilito che solo le petroliere più moderne ed in linea con i più rigorosi sistemi di garanzia ambientale possono accedere alla Laguna di Venezia. La cosiddetta “Direttiva Venezia” è stata successivamente estesa a quasi tutti i porti italiani, nell'ottica di una messa al bando dalle nostre acque delle cosiddette “carrette del mare”.

4.13 (segue) Ancora sulle politiche e strategie d'azione per la tutela dell'ambiente marino: considerazioni conclusive.

Negli ultimi anni sono stati presentati numerosi progetti per la difesa del mare, molti dei quali sono però ancora in fase di impostazione e programmazione operativa, come nel caso del *“Piano di difesa della costa”* inserito nel Programma delle Opere Pubbliche del 1997. Su proposta del Ministero dell'ambiente e della Tutela del territorio, nel 2002 il Comitato interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha approvato, con la Deliberazione n. 57, l'allegato documento relativo alla *“Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia”* (che di tale delibera costituisce parte integrante) finalizzata al generale e progressivo miglioramento della qualità ambientale, con la quale sono stati individuati – secondo aree tematiche - precisi obiettivi da conseguire tra i quali la progressiva riduzione delle emissioni nazionali dei gas serra, il mantenimento delle concentrazioni di agenti inquinanti al di sotto dei limiti che escludano danni alla salute umana ed agli ecosistemi, la bonifica ed il recupero delle aree e dei siti inquinati e, per quel che attiene al presente contributo, la riduzione dell'inquinamento nell'ambiente marino e nelle acque interne.

Per il conseguimento di tali obiettivi la Strategia ha individuato vari strumenti, dalla più incisiva applicazione della legislazione per la protezione dell'ambiente, alla integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche di settore e nei mercati anche attraverso l'utilizzo di strumenti economici¹³⁷.

E', inoltre, previsto che tutte le questioni sottoposte all'attenzione del CIPE siano istruite, nell'ottica di una integrazione tra politiche ambientali e interventi economico sociali, dalla VI Commissione per lo sviluppo sostenibile congiuntamente alla Commissione competente per materia, al fine di verificarne la coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale individuati: presso detta Commissione è stato istituito un tavolo tecnico coordinato dal Ministero dell'Ambiente, al quale partecipano rappresentanti del Ministero dell'Economia, delle Regioni e degli altri Enti o Istituzioni interessati, chiamato a svolgere l'attività di monitoraggio sulla realizzazione degli obiettivi previsti dalla Strategia d'azione.

L'articolo 4 della Delibera n. 57 prevede, infine, che il Ministro dell'ambiente trasmetta, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione della Strategia in oggetto al CIPE.

Rinviando a quanto esposto nel capitolo dedicato alla tutela dell'ambiente

(137) Si vedano a tale proposito i paragrafi 4.10 e 4.11

marino nel diritto dell'Unione Europea – con particolare riferimento alla Strategia per la difesa del mare elaborata nell'ambito del Sesto Programma d'azione, è da segnalare la XXIII conferenza sul Mediterraneo, tenutasi a Catania nel novembre del 2003 tra i Paesi contraenti la Convenzione di Barcellona e presieduta dall'allora Ministro dell'ambiente e della Tutela del territorio Matteoli, al termine della quale i 21 Stati partecipanti hanno adottato una dichiarazione finale nella quale si sono impegnati ad accelerare l'eliminazione delle petroliere a scafo singolo che solcano il Mediterraneo, ad adeguare le strutture portuali per la raccolta dei rifiuti generati a bordo delle navi, a rafforzare i controlli e ad istituire una rete regionale per il monitoraggio degli scarichi illeciti.

Inoltre, in conformità a quanto previsto dalla Convenzione di Montego Bay del 1982, nonché dall'Accordo di applicazione della parte XI della Convenzione medesima stipulato a New York il 29 luglio 1994, con la legge n. 61 dell'8 febbraio 2006 è stata autorizzata l'istituzione di “*Zone di protezione ecologica*”¹³⁸ a partire dal limite esterno del mare territoriale e fino ai limiti determinati sulla base di appositi accordi con gli Stati interessati ovvero, in mancanza, secondo quanto previsto al comma 3 dell'

(138) Articolo 1.

articolo 1¹³⁹.

All'istituzione di dette zone si provvede con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, e sentito il Ministro per i beni e le attività culturali¹⁴⁰.

Nell'ambito delle zone *de quibus*, l'Italia esercita la propria giurisdizione in materia di protezione e di preservazione dell'ambiente marino, compreso il patrimonio archeologico e storico, conformemente a quanto previsto dalla citata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e dalla Convenzione Unesco del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo¹⁴¹: in esse si applicano, anche nei confronti delle navi battenti bandiera straniera, le norme di diritto italiano, del diritto dell'Unione Europea e degli accordi internazionali in vigore per l'Italia in materia di prevenzione e repressione di tutti i tipi di inquinamento marino, ivi compresi l'inquinamento da navi e da acque di zavorra, l'inquinamento da

(139) Fino alla data di entrata in vigore di detti accordi i limiti esterni delle zone di protezione ecologica seguono il tracciato della linea mediana, ciascun punto della quale è equidistante dai punti più vicini delle linee di base del mare territoriale italiano e di quello dello Stato interessato.

(140) Detto Decreto deve essere notificato, a cura del Ministero degli affari esteri, agli Stati il cui territorio è adiacente ai territori dell'Italia o lo fronteggia.

(141) Adottata a Parigi il 2 novembre 2001.

immersione di rifiuti, l'inquinamento da attività di esplorazione e di sfruttamento dei fondali marini e l'inquinamento di origine atmosferica, nonché in materia di protezione dei mammiferi, della biodiversità e del patrimonio archeologico e storico.

In sede di discussione del disegno di legge alla Camera dei Deputati fu evidenziata l'urgenza di adottare tale provvedimento poiché la Francia, in attuazione di una legge approvata nel 2003¹⁴², aveva comunicato ufficialmente al Governo italiano di aver fissato – con apposito Decreto – i limiti esterni della propria zona di protezione ecologica: *“diversamente tutte le navi pericolose per l'ambiente, in particolare le navi battenti bandiera di comodo, sceglierebbero di navigare sul versante italiano, dove sarebbero immuni dall'esercizio della giurisdizione da parte dello Stato costiero, con grave pregiudizio per l'integrità ambientale del nostro Paese”*¹⁴³.

Si tratta di una legge di particolare pregio, che comporterà una maggiore responsabilità dell'Italia nel far rispettare le norme poste dall'Unione Europea a tutela del mare, *“in considerazione delle conseguenze disastrose*

(142) Legge n. 2003 – 306 del 15 aprile 2003.

(143) Atti Parlamentari – Camera dei Deputati, Disegno di legge n. 5358. Fu, altresì, evidenziato che *“i futuri negoziati bilaterali di delimitazione vedrebbero l'Italia in una posizione di debolezza, se alla misura francese non fosse contrapposta una corrispondente misura italiana. Analoghe considerazioni valgono riguardo ai negoziati di delimitazione che si prospettano con altri Paesi le cui coste sono adiacenti od opposte a quelle italiana, Paesi che, come è prevedibile, non mancheranno tra breve di istituire la loro zona di protezione ecologica”*.

che, in un mare semi chiuso come il Mediterraneo, lo scarico di sostanze inquinanti da navi o la deliberata immersione di rifiuti pericolosi potrebbero provocare”¹⁴⁴.

E’, infine, necessario evidenziare come qualsiasi politica o strategia d’azione posta in essere a tutela e salvaguardia dell’ambiente (marino) sia destinata ad un misero e sicuro fallimento, se ed in quanto non sia espressione di una ricerca scientifica avanzata e qualificata, caratterizzata da figure professionali altamente specializzate nelle varie discipline d’interesse e dall’introduzione e dall’utilizzazione di metodologie d’analisi e tecnologie d’avanguardia (esse stesse valorizzatrici e rispettose dell’ambiente).

E’ in questa direzione che il nostro Paese deve impegnarsi per ottenere in tempi rapidi risultati significativi.

L’Italia possiede una rete di istituti che hanno acquisito una profonda esperienza di ricerca sul mare¹⁴⁵.

Il CNR, ad esempio, che in passato ha elaborato piani di ricerca marina e che ha propri istituti operanti in campo oceanografico, può costituire un

(144) Atti Parlamentari – Camera dei Deputati, Disegno di legge n. 5358.

(145) A. Vallega, “*Governo del mare e sviluppo sostenibile*”, Milano – 1993.

valido punto di riferimento per i collegamenti che esso già possiede con centri di ricerca operanti in altri Paesi del Mediterraneo.

L'elenco delle forze disponibili è di assoluto rilievo: dall'Istituto di biologia marina di Trieste, al Laboratorio di acquacoltura dell'ENEA, dall'ICRAM, ai numerosi consorzi e centri regionali come il CORISA di Sassari ed il CEOM – Centro Oceanografico Mediterraneo – di Palermo.

Ma il quadro attuale è segnato da numerose difficoltà stratificatesi nel corso del tempo: dalla esiguità delle risorse economiche ed umane destinate alla ricerca rispetto alla media europea, alla bassa propensione delle aziende private a finanziare le attività di ricerca, dalla incomunicabilità tra mondo scientifico e mondo produttivo, alla insoddisfacente diffusione della cultura scientifica.

Una nuova fase sembra, però, essere iniziata.

Nel corso degli ultimi anni sono state, infatti, introdotte alcune importanti novità nel settore della ricerca che, se utilizzate correttamente, potrebbero modificare e nel profondo la nostra organizzazione e consentire di raggiungere traguardi in linea con le necessità del Paese e con le sue potenzialità.

Tali innovazioni vanno dalla previsione di un Programma delle attività di

ricerca di competenza del MURST, all'introduzione di strumenti per il coordinamento – in sede CIPE – delle iniziative di tutte le amministrazioni pubbliche che si occupano di ricerca, dalla riforma dei più importanti Enti pubblici di rilievo scientifico, come il CNR, l'ENEA e l'ASI, alla creazione di nuovo centri e strutture per l'elaborazione di programmi di ricerca di rilievo internazionale.

Resta, però, indispensabile qualificare l'impegno finanziario pubblico per la ricerca, utilizzando al meglio i fondi – anche europei – disponibili, secondo scelte rigorose e priorità vincolanti, ben sapendo che se non si potenziano le risorse, finanziarie ed umane, destinate a tale settore (fino a raggiungere la media europea) la riforma fallirà il suo scopo.

Cuore pulsante di essa è il Programma Nazionale della Ricerca – il piano triennale del quale l'Italia può dotarsi ed alla cui elaborazione si sta procedendo attraverso un serio confronto in sede CIPE – che, se frutto della collaborazione e dell'impegno di tutti i Ministeri ed Enti che si occupano di ricerca, costituirà lo strumento decisivo per la selezione degli interventi, per la lotta agli sprechi ed alle sovrapposizioni e per la rispondenza dei progetti ai reali interessi ed obiettivi .

E' nell'ambito del PNR che andranno pensati i progetti futuri che

riguardano il mare, sia quelli nazionali, sia quelli europei o derivanti dagli accordi stipulati con i Paesi del Mediterraneo, che quelli internazionali: in particolare, il nuovo “Piano di ricerca e di formazione sul mare”, individuato quale obiettivo strategico negli anni novanta ma non ancora realizzato¹⁴⁶.

La mancata realizzazione del Programma nazionale di ricerca (anche sul mare) non ha, però, impedito di avviare alcuni interessanti progetti nazionali, di partecipare con buoni risultati a progetti che si svolgono in ambito europeo e, infine, di collaborare a programmi di più ampia portata internazionale.

Si veda in tal senso il progetto EUROMAR, che, con molte articolazioni in sottoprogetti, ha già consentito e consentirà per il futuro una approfondita attività di monitoraggio dell’ecosistema marino - attraverso sistemi di rilevazione aerea, l’elaborazione di software per l’analisi dei dati acquisiti via satellite, l’allestimento di una serie di piattaforme sottomarine, sensori, reti di boe e sistemi di immaginografia per l’analisi e la sorveglianza dell’ambiente marino dalla superficie al fondale -, la costruzione di imbarcazioni “pulite” frangiflutti, l’elaborazione di tecniche più adeguate

(146) L. Mezzetti, “*Manuale di diritto ambientale*”, Padova – 2001.

per il dragaggio portuale ed, infine, la predisposizione di moderni modelli di valutazione dei rischi nell'ambiente marino.

Con la legge n. 95 del 1995 è stata, inoltre, affidata all'ENEA la responsabilità di un programma per lo sviluppo di nuove tecnologie per l'osservazione del Mare Mediterraneo e di nuovi software per la visualizzazione di dati e modelli matematici, ed è stato finanziato al CNR un programma per lo studio della variabilità del sistema climatico a base globale e regionale (SINAPSI)¹⁴⁷, finalizzato all'analisi ed alla comprensione della variabilità – secondo modelli matematici – dell'atmosfera, del mare e dell'ecosistema, nell'ambito del quale il Mediterraneo viene considerato un laboratorio chimico dove avvengono importanti interazioni tra atmosfera, idrosfera e biosfera.

Vanno, ancora, ricordati alcuni progetti INTERREG, quali ad esempio quello tra Italia e Slovenia e quello tra Italia e Grecia, e i numerosi progetti di ricerca che vengono finanziati dalle Regioni per problemi specifici relativi alla gestione dei propri litorali ed alla qualità dell'ambiente marino, grazie ai circa 50 miliardi che l'Unione Europea ha stanziato, dal 1996 al

(147) *Seasonal, interannual and decadal variability of the atmosphere, oceans and related marine ecosystems*".

2000, in favore dell'Italia per progetti marini (MAST III): è stato, tra gli altri, finanziato un progetto europeo per la previsione dello stato dell'ecosistema marino del Mediterraneo, che vede le più importanti istituzioni italiane quali coordinatrici per la parte scientifica (CNR), osservazionale (ENEA) e previsionale (CNR).

A partire dal 1997 e per dieci anni, esso ha realizzato (e sta ancora realizzando) il monitoraggio e la previsione, valida fino a dieci giorni, dello stato fisico del *Mare Nostrum*, attraverso la trasmissioni in tempo reale dei dati raccolti in un sito internet.

L'obiettivo principale del programma, che ha trovato i propri utenti nelle società esercenti il trasporto marittimo ed in alcune marine militari, è stato (ed è ancora oggi) quello di offrire il proprio servizio all'intera comunità del Mediterraneo.

BIBLIOGRAFIA

- A. Alibrandi, C. Fergola, M. Martinelli, *“La tassazione ambientale”*, Roma – 1995.
- S. Amadeo, voce *Ambiente*, in A. Tizzano (a cura di), *“Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea”*, Milano - 2004, p. 174.
- G. Amato, *“Le Autorità indipendenti nella costituzione economica”*, in *“Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti – Quaderni della Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.”*, n. 2, Milano – 1997, p. 3 e ss.
- C. Angelone, *“Ambiente marino e disciplina delle risorse”*, in *“Riv. giur. amb.”*, Vol. 1 – 2000.
- M. Angeloni – A. Senese, *“Principi applicativi dei principali istituti del nuovo diritto del mare”*, Bari – 1998.
- F. Antolisei, *“Manuale di diritto penale. Leggi complementari, Vol 2: i reati finanziari, tributari, ambientali e dell'urbanistica”*, Giuffrè – 2001.
- A. Bariletti, *“Uso delle risorse ambientali ed analisi economica”* in *“Ambiente e diritto”*, Vol. 1°, Firenze – 1999.

- P. Bianchi, *“La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di ambiente”*, in S. Cassese, *“Diritto ambientale comunitario”*, Milano – 1995.
- Binder, *“New Directions in the Law of the Sea”*, 1990.
- Birnie-Boyle, *“International Law and the Environment”*, Oxford - 1992.
- A. Bonomo, *“Europa e ambiente: profili pubblicistici”*, in F. Gabriele, A. M. Nico (a cura di), *“La tutela multilivello dell’ambiente”*, p. 101.
- E. Boscolo, *“I diritti soggettivi a regime amministrativo. L’articolo 19 della legge n. 241/1990 e altri modelli di liberalizzazione”*, Padova – 2001, p. 372.
- Bowman, *“The Ramsar Convention Comes of Age”*, in *“Netherlands International Law Review”*, Vol. 42 – 1995.
- N. Brutti, *“La politica dell’ambiente”*, p. 528.
- Burhenne, *“International Environmental Soft Law”*, Dordrecht – 1993.
- L. Butti, *“Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente”*, 1994.
- G. Caia, *“La gestione dell’ambiente: principi di semplificazione e di coordinamento”*, in S. Grassi, M. Cecchetti (a cura di), *“Ambiente e diritto”*, Vol. 1, Firenze – 1999.
- V. Caianiello, *“Le Autorità indipendenti tra potere politico e società”*

civile”, in *“Foro amm.”*, 1997, Vol I, p. 341;

- R. Calabrese, *“La tutela dell’ambiente ed i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale”*, in *“Riv. Giuridica dell’ambiente”* – 1993.

- G. Camarda, *“Il trasporto marittimo e la protezione dell’ambiente nel regime giuridico della cooperazione internazionale tra i Paesi dello spazio Adriatico”*, in *Trasp.* N. 72/73 – 1997.

- Camarda, *“Inquinamento marino e danno erariale”*, Palermo – 1982.

- E. Capaccioli, F. Dal Piaz, *“Ambiente”*, in *“Noviss. Dig. It”*, Appendice – 1980.

- I. Caracciolo, *“La responsabilità dello Stato per l’inquinamento dovuto all’esplorazione ed allo sfruttamento dei fondali marini”*, in *Diritto marittimo* – 1991.

- B. Caravita, *“Diritto dell’Ambiente”*, Bologna – 2001.

- P. Caretti, *“Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale”*, in *“Quaderno costituzionale”* – 1993.

- M. Casanova, *“La legge sulla difesa del mare e le risorse marine”*, in *“Quad. reg.”*, 1983, p. 407;

- S. Cassese (a cura di), *“Diritto ambientale comunitario”*, Milano – 1995.
- P. Cavalieri, G. Dalle Vedove, P. Duret (a cura di), *“Autorità indipendenti e Agenzie – una ricerca giuridica interdisciplinare”*, in *“Collana di studi giuridici – Raccolte di scritti”* – Cedam.
- B. Cavallo, *“Profili amministrativi della tutela dell’ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio”*, in *“Riv. trim. dir. pubbl.”* – 1990.
- M. Cecchetti, *“Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente”*, Milano – 2000.
- V. Cerulli Irelli, *“Premesse problematiche allo studio delle amministrazioni indipendenti”*, in F. Bassi, F. Merusi (a cura di), *“Mercati e amministrazioni indipendenti”*, Milano – 1993, p. 18.
- M.P. Chiti, *“Ambiente costituzione europea: alcuni nodi problematici”*, in S. Grassi, M. Cecchetti (a cura di), *“Ambiente e diritto”*, Volume I, Firenze – 1999.
- Chiti, *“Decentralisation and Integration into the Community Administrations: a New Perspective on European Agencies”*, in *“ELJ”* - 2004, p. 402.

- G. Cocco, “*Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*”, in S. Grassi, M. Cecchetti e A. Andronio (a cura di), “*Ambiente e Diritto*”, Volume I, Firenze.
- F. Comte, “*Diritto penale ambientale e competenze comunitarie*”, in “*Riv. giur. amb.*”, 2003, p. 677 ss..
- G. Cordini, “*Diritto ambientale comparato*”, Padova – 1997.
- M. G. Cosentino, “*L’autorizzazione agli scarichi nel Testo Unico sulle acque*”, in “*Ambiente*” – 1999.
- M. Cuniberti, “*Autorità indipendenti e libertà costituzionali*”, Giuffrè – 2007, p. 1.
- A. M. D’Amico, “*Riserve marine e tutela ambientale*”, in “*Dir. Mar.*”, 1990.
- P.G. Davies, “*The European Environment Agency*”, in “*YEL*” - 1994, p. 313.
- P. Dell’Anno, “*Manuale di diritto ambientale*”, Padova – 2000.
- C. De Benedetti, “*L’ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà*”, in *Diritto all’ambiente* – www.dirittoambiente.com.

- R. Dehousse, “*Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*”, in “*Jean Monnet Working Paper*”, Volume 2 - 2002, p. 9.
- De Klemm, “*Biological Diversity Conservation and the Law*”, 1993.
- P. Dell’Anno, “*Modelli organizzativi per la tutela dell’ambiente*”, in “*Riv. giur. ambiente*” – 2005, Vol. 6, p. 957.
- F. De Leonardis, “*La disciplina dell’ambiente tra Unione Europea e WTO*”, in “*Riv. Dir. amm.*”, Vol. 3 – 2003.
- C. Di Andrea, “*Cronache costituzionali 2002*”, in “*Riv. trim. dir. pubbl.*”, Vol. 3 – 2003.
- G. Di Gaspare, “*Organizzazione amministrativa*”, p. 516.
- E. Dolcini, “*Note sul metodo della codificazione*”, in “*Riv. it. dir. proc. Pen.*”, 1992.
- M. Fabrizio, “*Sicurezza delle navi e prevenzione dell’inquinamento marino*”, in “*Ambiente*” – 1996.
- Ferrara, Fracchia, Olivetti, Rason, “*Diritto dell’ambiente*”, Padova – 1999.
- G. Ferraro, “*Tutela dell’ambiente marino*”, in “*Riv giuridica ambiente*” – 2000, Vol. 5, p. 865.
- F. Fonderico, “*La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di*

ambiente”, in S. Cassese, “*Diritto ambientale comunitario*”, Milano – 1995.

- R. Ferrara, “*L'organizzazione amministrativa dell'ambiente*”, p. 149.

- R. Ferrara, “*I principi comunitari della tutela dell'ambiente*”, in R. Ferrara (a cura di), “*Tutela dell'ambiente*”, p. 1.

- L. Ferrari Bravo, “*Carta dei diritti fondamentali UE*”, Milano - 2001, pp. 127-130;

- P. Fois, “*Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*”, in “*Dig. Disc. Pubbl.*”, Vol. 3, Torino – 1989.

- F. Fonderico, “*La tutela dell'ambiente*”, in S. Cassese (a cura di), “*Trattato di diritto amministrativo*”, Milano – 2000.

- Freestone, “*Specially Protected Areas and Wildlife in the Caribbean - The 1990 Kingston Protocol to the Cartagena Convention*”, in “*The International Journal of Marine and Coastal Law*”, Vol. 5 - 1990.

- G. Gaia, “*Evoluzione e tendenze attuali del diritto internazionale dell'ambiente: brevi considerazioni.*” in “*Ambiente e diritto*” a cura di S. Grassi, M. Cecchetti e A. Andronio, Vol. 1, Firenze – 1999.

- F. Gallo, F. Marchetti, “*I presupposti della tassazione ambientale*”.

- G. Ghetti, “*prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del*

paesaggio nello Stato regionale”, in “*Riv. trim. dir. pubbl.*” – 1973.

- F. Giampietro, “*L'ANPA passa al terzo*”, in “*Riv. Ambiente*” - 1994, n. 3,
p. 17.

- M. S. Giannini, “*Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*”, in
“*Riv. trim. dir. pubbl.*” - 1973.

- S. Grassi, M. Cecchetti, “*Ambiente e diritto*”, Vol. II, Firenze – 1999.

- S. Grassi, “*Costituzioni e tutela dell’ambiente*”, in S. Scamozzi (a cura di),
“*Costituzioni, razionalità ed ambiente*”, Torino – 1994.

- G. Grasso, “*I rapporti tra diritto comunitario e diritto interno in una
prospettiva di riforma del sistema penale, verso un nuovo codice penale*”,
Milano – 2003.

- C. M. Grillo, “*Le Agenzie per la protezione dell’ambiente: primi
problemi*”, in “*Giur. merito*” - 1995, Vol. 1, p. 191.

- C. Iuvone, “*Il problema del bilanciamento degli interessi per la tutela
dell’ambiente ed altri valori costituzionali*”, in “*Studi parlamentari e di
politica costituzionale*” – 1992.

- Kiss, “*Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*”,
Vol. 1, Nairobi - 1983.

- L. Kramer, *“Manuale di diritto comunitario per l’Ambiente”*, Milano – 2002.
- M. Labra - S. Imazio - S. Grassi, *“L’ABC delle biotecnologie vegetali”*, in *“Inf. agr.”* - 2003.
- S. Labriola, *“Il Ministero dell’ambiente”*, in *“Studi parlamentari e di politica costituzionale”*, Vol. 2 - 3, 1987, p. 5 e ss.
- F. Lazzaro, *“Inquinamento delle acque”*, in *“Enc. Dir.”*, Milano – 1971, XXI, p. 704.
- U. Leanza, *“La Convenzione sulla protezione del Mediterraneo contro l’inquinamento marino”*, Napoli – 1992.
- U. Leanza, *“riflessi economici della navigazione e dello sfruttamento delle risorse nel Mediterraneo alla luce del nuovo diritto del mare”*, in *“Studi mar.”*, n. 37 – 1990.
- U. Leanza, *“Il regime giuridico del Mar Mediterraneo”*, Milano – 1987.
- Leanza, *“Diritto internazionale e diritto interno nella protezione dell’ambiente marino*, in *“Studi marittimi”*, n. 24 – 1985.
- R. Lewansky, *“Il controllo degli inquinamenti delle acque: l’attuazione di una politica pubblica”*, Milano – 1986, p. 47.

- A. Lucarelli, “Articolo 37”, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *“L’Europa dei diritti”*, Bologna - 2001, p. 258 ss.;
- Lyster, *“International Wildlife Law”*, Cambridge – 1985.
- G. Majone, *“The New European, Agencies: Regulation by Information”*, in *“JEPP”* - 1997, p.
- M. Malo, *“Ministero dell’ambiente”*, in *“Dig. Disc. Pubbl. IX”*, Torino – 1994.
- P. Mancini, *“I costi ambientali nel diritto internzionale”*, Milano – 1996.
- M. Martinelli, *“La tassazione ambientale”*, Roma – 1995.
- Medugno, *“Il regime della responsabilità per inquinamento da idrocarburi; la legge per la difesa del mare”*, in *“Riv. penale aggiornata”* – 2000.
- M. Meli, *“Il principio comunitario – chi inquina paga”*, Milano – 1996.
- F. Merusi, *“Giustizia amministrativa e Autorità amministrative indipendenti”*, Relazione presentata alle giornate di studio sulla giustizia amministrativa dedicate al prof. Eugenio Cannada Bartoli su *“Diritti, interessi e amministrazioni indipendenti”*, Siena - 31 maggio / 1 giugno 2002.

- L. Mezzetti, *“Manuale di diritto ambientale”*, Padova – 2001.
- G. Morbidelli, *“Intervento”*, in *“Aa. Vv.”*, *“Significato, natura e funzioni delle Autorità indipendenti”*, Milano – 1988, p. 55.
- S. Moscato, *“Concessione demaniale marittima e pubblico interesse”*, in *“Dir. Mar.”*, 1996.
- B. Nascimbene, *“I condizionamenti di diritto comunitario della legislazione in materia di ambiente”*, 1995, p. 311.
- S. Nespor, *“Rapporto mondiale sul diritto dell’ambiente”*, Milano – 1996.
- V. Onida, *“La ripartizione delle competenze per la pubblica amministrazione”*, in *“Riv. giur. ambiente”* - 1986, p. 15.
- G. Paleologo, *“Organizzazione amministrativa”*, in *“Enc. dir.”* - 1981, p. 135.
- J. Passmore, *“La nostra responsabilità per la natura”*, Milano – 1991.
- F. Pellegrino, *“Considerazioni sullo stato di attuazione della legge sulla difesa del mare”*, in *“Riv. giur. ambiente”*, 1991, p. 587.
- M. Pezone, *“Il sistema sanzionatorio italiano a tutela dell’ambiente marino”*, in *“Diritto all’ambiente”* – www.dirittoambiente.com, 2007.
- F. Picciaredda. P. Silicato, *“I tributi profili ricostruttivi”*, Milano – 1996.

- P. Pillittu, *“Profili costituzionali della tutela ambientale”*, p. 29.
- P. Pillitu, *“Principi costituzionali della tutela ambientale nell’ordinamento comunitario europeo”*, Perugia -1992.
- O. Porchia, *“Tutela dell’ambiente e competenze dell’Unione Europea”*, in *“Riv. it. dir. pubbl. comunit.”* – 2006, vol. 1, p. 17.
- U. Pototschnig, *“Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque”*, in *“Riv. trim. dir. pubbl.”* – 1969, p. 1012.
- A. Predieri *“Paesaggio”*, in *“Enc. Dir.”*, Vol. 31, Milano – 1981.
- M. Presso, *“Per un’economia ecologica”*, Firenze – 1993.
- M. Prieur, *“Droit de l’environnement”*, Parigi – 1991.
- Reenen, *“Rules of Reference in the New Convention on the Law of the Sea”*, in *“Netherlands Yearbook of International Law”* - 1981.
- R. Ridola, *“Forma di Stato e principio di sussidiarietà”*, in *“La riforma costituzionale”*, Padova - 1999.
- C. Rovito, *“La strategia marittima dell’Unione Europea per la protezione dell’ambiente marino”*, in *“Diritto dell’ambiente”* – www.Dirittoambiente.com, 2006.
- Rummel – Bulska – Osafo, *“Selected Multilateral Treaties in the Field of*

the Environment”, Vol. 2 - Cambridge.

- G. Salberini, “*L’evoluzione della legislazione italiana in materia di aree protette*”, in “*Codice delle aree protette*”, Milano – 1999, p. 184.

- Salvia, “*Il Ministero dell’Ambiente*”, Roma – 1989.

- A. Sandulli, “*La tutela del paesaggio nella Costituzione*”, in “*Riv. giur. edil.*”, Vol. 2 – 1967.

- G. Scimeni, “*Sviluppo sostenibile e politiche ambientali*”, Milano – 1996;

- T. Scorazzi, “*Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*”, in “*Rivista di diritto internazionale*” – 1989.

- Scovazzi, “*Nuovi sviluppi del sistema di Barcellona per la protezione del Mediterraneo dall’inquinamento*” - 1995.

- Scovazzi, “*The Protection of the Environment in a Context of Regional Economic Integration*”, Milano - 2001, p. 79.

- F. Sgubbi, “*Diritto penale comunitario*”, in “*Dig. Disc. Pen.*”, Torino – 1990.

- F. Spadi, “*Le aree marine protette nell’ordinamento internazionale*”, in “*Rivista giuridica dell’Ambiente*”, 1998.

- Spagna, Musso, “*Diritto costituzionale*”, Padova – 1990.

- Starace, *“La protezione dell’ambiente marino nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.”* in *“Diritto internazionale e protezione dell’ambiente marino”*, Milano – 1983.

- G. Strozzi, *“Il ruolo della sussidiarietà nel sistema dell’Unione Europea”*, in *“Riv. Italiana di diritto pubblico comunitario”* – 1993.

- M. Tallacchini, *“Ambiente e diritto della scienza incerta”*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *“Ambiente e diritto”*, Vol. 1, Firenze – 1999.

- M. Tallacchini, *“Diritto per la natura, ecologia e filosofia del diritto”*, Torino – 1996.

- G. Tesauro, *“Diritto Comunitario”*, Padova – 2001.

- Treves *“La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10.12.1992”*, Milano – 1983.

- Treves, *“La pollution resultant de l’exploration et de l’exploitation des fonds marins en droit international”*, in *Annuario francese di diritto internazionale* – 1987.

- A. Vallega, *“Governo del mare e sviluppo sostenibile”*, Milano – 1993.

- G. Vesperini, *“Le funzioni delle Autorità amministrative indipendenti”*, in *“Dir. banca e fin.”* – 1990, p. 426.

- G. Vesperini, *“Le Agenzie”*, in *“La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri”* (a cura di A. Pajno e L. Torchia), Bologna – 2000, pp. 145 – 149.

- A. Vuolo, *“La tutela dell'ambiente quale principio fondamentale”*, in M. Scudiero (a cura di), *“Il Diritto costituzionale commune europeo. Principi e diritti fondamentali”*, I, t. III, Napoli - 2002, pp. 925 - 958 ss.

- D.A. Westbrook, *“Environmental Policy in the European Community Observation on the European Environment Agency”*, in *“Harvard Environmental Law Review”* - 1991, p. 257.

- A. Xerri, *“Tutela dell'ambiente marino”*, in *“Novissimo Digesto italiano”*, App. 7, Torino – 1987.