

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma 5 – 6 dicembre 2002

Rassegna della normativa dell'Unione Europea
di interesse regionale

giugno – novembre 2002

Relatori:

Dott.ssa Gianna Di Danieli

Servizio autonomo per l'emergenza ambientale

Dott.ssa Luisa Geromet

Ufficio Legislativo e Legale – Servizio per la progettazione e la consulenza legislativa

Presidenza della Giunta della Regione Friuli-Venezia Giulia

Premessa

La selezione è stata operata fra gli atti normativi emessi dalle istituzioni della Comunità Europea dal 1° giugno al 30 novembre 2002, o entrati in vigore nel medesimo periodo.

Si intendono segnalare gli atti normativi di interesse regionale in senso ampio e perciò comprendente sia gli atti che incidono direttamente sull'esercizio della potestà legislativa regionale, sia quelli che riguardano le politiche comunitarie alle quali le regioni partecipano.

Si è ritenuto di prendere in considerazione anche atti normativi non vincolanti, dai quali sia però possibile desumere la posizione di un'istituzione comunitaria rispetto a determinate questioni rilevanti o alle sinergie fra diverse politiche comunitarie; si è ritenuto, inoltre, di segnalare la giurisprudenza della Corte di Giustizia, del Tribunale di Primo grado e della Corte dei Conti della U.E..

Tale selezione è stata effettuata attingendo alle informazioni tratte dal sito dell'unione Europea, dalle banche dati professionali sulla normativa comunitaria nonché dalla stampa economico finanziaria, al fine di evidenziare gli atti che per varie ragioni risultano di interesse regionale.

SOMMARIO

ATTO	MATERIA	
Legge del Parlamento Italiano 1° giugno 2002, n. 120 relativa alla ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997	ambiente – cambiamenti climatici	Pag. 1
Risoluzione del Consiglio del 3 giugno 2002 su una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (2002-2006)	tutela della salute	Pag. 2
Indagine della Commissione conclusa nel giugno 2002 su regimi di aiuti di Stato italiani a favore di imprese municipalizzate	tutela della concorrenza	Pag. 4
Comunicazioni della Commissione COM (2002)275 del 5 giugno 2002 “Governance europea: legiferare meglio”; COM (2002)276 del 5 giugno 2002 in materia di valutazione d'impatto; COM(2002)277 del 5 giugno 2002 “Documento di consultazione: verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – proposta relativa ai principi generali e alle norme minime applicabili alle consultazioni intraprese dalla Commissione con le parti interessate”; COM(2002)/278 del 5 giugno 2002 “Piano d'azione “Semplificare e migliorare la regolamentazione”	governance europea – semplificazione e miglioramento della legislazione – valutazione di impatto della regolamentazione comunitaria – consultazione e dialogo con le parti interessate	Pag. 6
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2002) 17 adottata dalla Commissione il 23 gennaio 2002 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale	responsabilità per danno ambientale	Pag. 8
Regolamento CE n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima	ambiente – sicurezza marittima e prevenzione dell'inquinamento del mare	Pag. 10
Direttiva 2002/59/CE del 27 giugno 2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/CEE del Consiglio	ambiente — sicurezza marittima e prevenzione dall'inquinamento del mare	Pag. 11
Procedura di infrazione agli obblighi comunitari mancata recepimento delle	qualità dell'aria	Pag. 13

comunitari mancato recepimento della direttiva 1999/13/CE sulla riduzione delle emissioni di composti organici volatili (cd. "Cov") e per l'inosservanza del regolamento 2037/2000 sulle sostanze lesive dell'ozono

Procedura di infrazione agli obblighi comunitari per non aver recepito adeguatamente la direttiva 2000/14/Ce che limita ed armonizza l'emissione acustica di alcune macchine destinate a funzionare all'aperto

rumore – inquinamento acustico

Pag. 14

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2002) 404 def. del 15 luglio 2002 sul monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus)

ambiente – foreste e interazioni ambientali

Pag. 15

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo COM (2002) 407 del 17 luglio 2002 sull'attuazione della direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole

ambiente – protezione delle acque

Pag. 16

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni COM (2002) 412 del 17 luglio 2002 – Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"

ambiente – regolamentazione – accordi ambientali

Pag. 17

Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente 2001-2010

ambiente - programmazione

Pag. 20

Proposta di decisione del Consiglio COM/2002/0512 def. del 20 settembre 2002 che stabilisce criteri e procedure per l'ammissione dei rifiuti nelle discariche ai sensi dell'articolo 16 e dell'allegato II della direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti

ambiente – criteri e procedure per l'ammissione dei rifiuti nelle discariche

Pag. 22

Direttiva 23-9-2002 n. 2002/73 del Parlamento europeo e del Consiglio che

politica sociale diritti fondamentali

Pag. 23

modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1786/2002 del 23-9-2002 che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2003-2008). tutela della salute quale priorità in tutte le politiche ed azioni comunitarie Pag. 25

Procedura di infrazione agli obblighi comunitari per la non corretta trasposizione sul piano nazionale della direttiva 89/655/CEE recante i requisiti minimi di sicurezza per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori sicurezza nei luoghi di lavoro Pag. 30

Proposta modificata di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio COM/2002/0544 def. relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale presentata dalla Commissione il 30 settembre 2002 protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale Pag. 31

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM (2002) 539 del 2 ottobre 2002 "Verso una strategia per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino" ambiente – protezione dell'ambiente marino – linee guida Pag. 33

Procedura di infrazione agli obblighi comunitari C (2002) 3868 del 16 ottobre 2002 contro la definizione autentica del termine rifiuto contenuta nell'articolo 14 del D.L. 138/2002, (noto come "decreto Omnibus") convertito nella legge 178 dell'8 agosto 2002 ambiente – definizione di rifiuto Pag. 35

Corte Europea di Giustizia sentenza C-455/00 del 24 ottobre 2002 sicurezza sul posto di lavoro – uso di videoterminali Pag. 37

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Com (2002) 590 def. del 30 ottobre 2002 – Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2003 programma legislativo comunitario per il 2003 - provvedimenti in campo ambientale Pag. 38

Regolamento del Consiglio dell'11-11-2002 n. 2012/2002/CE che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea	protezione civile – catastrofi e disastri	Pag. 47
Decisione della Commissione 2002/909/CE del 13 novembre 2002 relativa alle norme italiane che dispensano dagli obblighi di autorizzazione gli stabilimenti o le imprese che provvedono al recupero dei rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi	ambiente - approvazione norme italiane (DM 161/2002) sul recupero agevolato dei rifiuti pericolosi ai sensi della direttiva 91/689/CEE	Pag. 48

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Parlamento Italiano

Tipo di atto e data: Legge 1° giugno 2002, n. 120 relativa alla ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997

Pubblicazione: G.U. n. 142 del 19 giugno 2002 supplemento ordinario

Destinatari: cittadini italiani

Termine per l'attuazione: --

Materia: ambiente – cambiamenti climatici

SINTESI

Con la legge 1° giugno 2002, n. 120, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 142 del 19 giugno 2002, supplemento ordinario, l'Italia ha ratificato il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici firmato l'11 dicembre 1997 nell'omonima località.

In seguito all'approvazione da parte delle Camere, il Presidente della Repubblica ha promulgato la legge con la quale viene data piena ed intera esecuzione al Protocollo suddetto a decorrere dalla sua data di entrata in vigore, in conformità a quanto previsto dall'art. 25 del medesimo.

Il deposito dello strumento di ratifica avverrà, unitamente a quello dell'Unione Europea e degli altri Stati membri della stessa conformemente a quanto disposto dall'articolo 4 del Protocollo stesso.

Il protocollo di Kyoto indica gli obiettivi internazionali per la riduzione di sei gas cosiddetti "ad effetto serra", ritenuti responsabili del riscaldamento globale del pianeta. L'**obiettivo**, che riguarda il periodo 2008- 2012, consiste nella riduzione media del 5,2 per cento dei **livelli di emissione**, riferendosi ai livelli del 1990, stabiliti con proporzioni diverse a seconda del potenziale inquinante dei Paesi: per alcuni è prevista una riduzione maggiore, dell'8 per cento nell'Unione europea, del 7 per cento negli Stati Uniti, del 6 per cento in Giappone, per altri, considerati in via di sviluppo, sono stati fissati obiettivi minori.

L'articolo 2 della legge di attuazione stabilisce che, in attesa ed in preparazione delle decisioni e delle norme che saranno adottate dall'U.E. in materia, **le politiche e le misure che adotterà l'Italia** (attraverso la predisposizione, entro il 30 settembre 2002, di un apposito piano di azione nazionale) **saranno finalizzate al raggiungimento dei migliori risultati in termini di riduzione delle emissioni mediante il miglioramento dell'efficienza energetica del sistema economico nazionale e un maggiore utilizzo delle fonti di energia rinnovabili; l'aumento degli assorbimenti di gas serra conseguenti ad attività di uso del suolo come la forestazione, la riforestazione;** la piena utilizzazione dei meccanismi istituiti dal Protocollo di Kyoto per la realizzazione di iniziative congiunte con gli altri Paesi industrializzati (*joint implementation*) e con quelli in via di sviluppo (*clean development mechanism*).

Tra gli obiettivi figura, infine, l'accelerazione delle iniziative di ricerca e sperimentazione per l'introduzione dell'idrogeno quale combustibile nei sistemi energetico e dei trasporti nazionali. E' previsto che il piano di azione nazionale sia deliberato dal CIPE e l'attuazione del piano stesso venga scadenzata sulla base delle risorse di bilancio preordinate allo scopo.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Consiglio dell'Unione Europea

Tipo di atto e data: Risoluzione del Consiglio del 3 giugno 2002 su una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (2002-2006)

Pubblicazione: GUCE n. C 161 del 05/07/2002 pag. 0001 - 0004

Destinatari: Stati

Termine per l'attuazione: --

Materia: tutela della salute

SINTESI

E' necessario premettere che la **politica comunitaria in materia di tutela della salute** si fonda sull'articolo 152 del Trattato istitutivo della comunità europea il quale sancisce che nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività comunitarie è garantito un elevato livello di protezione della salute umana.

L'azione della Comunità è diretta a completare le politiche nazionali, a coordinarle, ma non si pone l'obiettivo di armonizzarle.

E', invece, obiettivo della Comunità proporre orientamenti per l'applicazione del **principio di precauzione**, che consente di garantire un elevato livello di protezione ambientale e della salute umana, animale o vegetale nei casi in cui i dati scientifici disponibili non consentano una valutazione completa del rischio.

Il principio di precauzione è espressamente previsto nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea solamente con riferimento alla tutela dell'ambiente. Si osserva, tuttavia, che tale principio è stato, nella pratica, applicato in modo più esteso.

Al fine di delimitare con maggiore precisione l'ambito di applicazione del suddetto principio, il Consiglio ha chiesto alla Commissione, con risoluzione 13 aprile 1999, di elaborare degli orientamenti chiari ed efficaci. La **Commissione** ha provveduto in tal senso con la **Comunicazione del 2 febbraio 2000** dedicata proprio al principio di precauzione e nella quale vengono individuati innanzi tutto i fattori che originano il principio: il quale può essere invocato quando gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un processo sono stati identificati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, ma questa valutazione non permette di valutare il rischio con sufficiente certezza.

Le misure risultanti dal ricorso al principio di precauzione possono consistere nella decisione di agire o non agire a seconda della valutazione politica del rischio considerato accettabile.

La Commissione che il ricorso al principio di precauzione dovrebbe essere fondato sulle seguenti circostanze:

- l'attuazione del principio dovrebbe fondarsi su una valutazione scientifica ritenuta completa secondo i presupposti teorici esistenti nella materia in quel momento;
- ogni decisione di agire o non agire in base a detto principio dovrebbe essere preceduta da una valutazione del rischio e delle conseguenze potenziali dell'assenza di azione;
- tutte le parti in causa dovrebbero avere la possibilità di partecipare allo studio e delle varie azioni nella maggiore trasparenza possibile, non appena sono disponibili i risultati della valutazione scientifica o del rischio.

Ciò premesso si osserva che la risoluzione all'esame si affianca alla numerosa normativa in materia di tutela della salute della quale fa parte anche oltre alla Decisione

del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2003-2008) esaminata in questa rassegna, anche la recente dec. 2002/529/CE: Decisione della Commissione, del 27 giugno 2002, concernente il questionario relativo alle relazioni degli Stati membri sull'attuazione della direttiva 1999/13/CE del Consiglio sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti [notificata con il numero C(2002) 2234] nonché la ris. 32002G0216(01) Risoluzione del Consiglio del 28 gennaio 2002 intesa a rafforzare la cooperazione in materia di formazione nel settore della protezione civile.

Con la presente risoluzione il Consiglio prende atto che a parere della Commissione, per conseguire l'obiettivo di un continuo miglioramento del benessere sul luogo di lavoro, i soggetti interessati devono perseguire **svariati obiettivi**, tra cui i seguenti:

1. la riduzione degli infortuni e delle malattie professionali. Questo presuppone che siano definiti degli obiettivi quantificabili; a questo scopo è necessario che, in via preliminare, si sviluppino i lavori in corso sull'armonizzazione delle statistiche sugli infortuni e le malattie professionali;
2. la maggiore prevenzione delle malattie professionali, specialmente delle malattie che continuano a colpire gran parte dei lavoratori europei, ad esempio le malattie provocate dall'impiego di sostanze pericolose quali l'amianto, la perdita dell'udito e i disturbi muscoloscheletrici;
3. tenere conto dei rischi sociali, ad esempio lo stress e le molestie sul lavoro nonché quelli associati all'alcolismo, all'assunzione di droghe o di medicinali;
4. la necessità di prendere in considerazione i cambiamenti avvenuti nella composizione della popolazione attiva, in conseguenza dell'ingresso massiccio delle donne nel mercato del lavoro, dell'invecchiamento della popolazione attiva, dell'evoluzione demografica, della situazione dei lavoratori disabili, delle diversità etniche e culturali nelle imprese e della loro incidenza ai fini della valutazione e prevenzione dei rischi di infortuni e di malattie. A tal fine le azioni di prevenzione dovranno integrare maggiormente la dimensione dell'età, per quanto riguarda in particolare i giovani e i lavoratori anziani;
5. la necessità di prendere in considerazione le trasformazioni nelle forme di occupazione e nelle modalità di organizzazione del lavoro e dell'orario di lavoro,; la necessità di prendere in considerazione la dimensione delle imprese, specialmente per quanto attiene al miglioramento dell'accesso delle piccole e medie imprese, delle microimprese o dei lavoratori autonomi alle azioni di formazione, informazione, sensibilizzazione e prevenzione dei rischi;
6. individuare, diffondere e sviluppare buone prassi che creino condizioni di lavoro che favoriscano una maggiore sicurezza e salute dei lavoratori.

Il Consiglio **invita gli Stati membri**:

- a definire e attuare politiche di prevenzione coordinate, coerenti e adattate alle realtà nazionali fissando in questo contesto obiettivi misurabili a livello di riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, soprattutto nei settori di attività nei quali i tassi di incidenza sono superiori alla media;

- ad assicurare una migliore applicazione della legislazione in vigore, in particolare mediante un controllo e una sorveglianza più efficaci dell'applicazione, mettendo a disposizione delle imprese, soprattutto delle piccole e medie imprese, consulenza e assistenza adeguate, come pure migliorando la formazione circa la prevenzione dei rischi professionali e adottando misure specifiche per ridurre gli infortuni e le malattie professionali nei settori ad alto rischio;

- a promuovere la creazione di una vera e propria cultura della prevenzione, integrando i principi fondamentali della prevenzione sul lavoro nei programmi educativi e nelle azioni di formazione professionale permanente e anche attraverso.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Commissione

Tipo di atto e data: indagine conclusa nel giugno 2002 su regimi di aiuti di Stato italiani a favore di imprese municipalizzate

Pubblicazione: --

Destinatari: Italia

Termine per l'attuazione: --

Materia: tutela della concorrenza

SINTESI

La Commissione europea ha terminato l'indagine su due regimi (ora conclusi) di aiuti di Stato attuati in Italia e diretti a imprese operanti prevalentemente nel settore dei servizi pubblici, costituite in base alla legge 142/90 e controllate da autorità pubbliche.

I regimi sottoposti ad indagine riguardavano:

- l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito;
- la possibilità di contrarre prestiti a tasso agevolato con la Cassa Depositi e Prestiti;
- l'esenzione dalla tassa sui trasferimenti di attivi nel quadro della trasformazione di aziende municipalizzate in società per azioni ("S.p.A).

La Commissione ha ritenuto che i primi due regimi costituiscono aiuti di Stato avendo rafforzato la posizione concorrenziale delle imprese interessate nei confronti di operatori privati, italiani o esteri, in mancanza di una giustificazione conforme alle disposizioni europee in materia di aiuti di Stato per la concessione di una simili agevolazioni. Il terzo regime, invece non costituisce un aiuto di Stato.

E' stato ritenuto pertanto che le suindicate misure abbiano determinato una distorsione della concorrenza a discapito delle imprese concorrenti operanti nello stesso settore, e quindi, alla fine, dei consumatori stessi.

A seguito della decisione all'esame, lo Stato italiano dovrà procedere al recupero degli importi corrispondenti ai benefici illegalmente concessi.

Le misure in esame (non notificate), sono state denunciate da parte di un'associazione italiana di società private di distribuzione idrica, la quale ha sostenuto che lo Stato italiano concedeva illegalmente aiuti a società per azioni a prevalente capitale pubblico costituite ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142.

La Commissione, in seguito a tale denuncia (presentata nel 1997) e dopo aver chiesto chiarimenti alle autorità italiane, ha deciso di avviare un procedimento formale di indagine visti i dubbi sulla compatibilità delle misure con la normativa europea in materia di aiuti di Stato.

La Commissione ha precisato che il caso in esame riguarda regimi di aiuti (e non aiuti individuali), che sono quegli strumenti con i quali gli Stati membri offrono benefici a tutte le imprese che soddisfano le condizioni prescritte dai regimi stessi.

L'Italia ha dimostrato che l'esenzione dalle tasse sui trasferimenti di attivi non è un aiuto di Stato rientrando il medesimo nella logica del sistema e non comportando alcun vantaggio per le imprese in oggetto.

Non sono state invece accolte le giustificazioni relative all'esenzione triennale dall'imposta sui redditi e all'accesso ai prestiti della Cassa Depositi e Prestiti, basate sulla considerazione che tali misure non costituiscono aiuti di Stato poiché al momento della loro entrata in vigore i mercati, in cui le società per azioni operavano, non erano aperti alla concorrenza.

La Commissione non ha accettato questa tesi in quanto gli accertamenti svolti hanno consentito di verificare che sicuramente alcuni dei mercati in cui queste S.p.A. operavano erano aperti alla concorrenza e che inoltre non era previsto alcun meccanismo per garantire che l'aiuto fosse accordato esclusivamente alle S.p.A. operanti in mercati non liberalizzati.

L'Italia, ha sostenuto inoltre che l'aiuto è compatibile con il mercato comune per i seguenti motivi:

- ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, poiché è destinato a compensare il costo di un servizio pubblico

- ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), in quanto aiuto destinato ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche.

La Commissione ha, tuttavia, concluso per la non applicabilità delle suddette deroghe al divieto generale della concessione di aiuti di Stato al caso all'esame.

La Commissione ha infatti sostenuto che:

le misure non possono essere considerate una forma di compensazione per i costi aggiuntivi dovuti agli obblighi di servizio pubblico imposti alle S.p.A. Di fatto, la concessione dell'aiuto non è legata all'imposizione esplicita di obblighi di servizio pubblico e le autorità italiane non hanno dimostrato l'esistenza di tali obblighi. Al contrario, il criterio determinante per beneficiare delle misure era la forma della società (società per azioni) e la composizione del suo azionariato (quota di maggioranza pubblica).

Non si può invocare l'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), in quanto non ricorrono le condizioni della sua applicazione;

le misure peraltro non si applicano ad un intero settore economico ma solo ad alcune imprese pubbliche operanti in quel settore.

Lo Stato italiano quindi deve adottare tutte le misure necessarie per recuperare gli aiuti illegalmente concessi nel quadro dei due regimi.

La Commissione ha valutato le misure all'esame quali regimi generali e non la loro applicazione nei singoli casi: ciò lascia impregiudicato l'esito di un giudizio di singoli casi che, per circostanze particolari, possa condurre a non ritenere necessario procedere materialmente al recupero dell'aiuto. Si consideri infatti che l'aiuto potrebbe essere compatibile per altre ragioni o rientrare nei limiti della regola de minimis.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Commissione UE

Tipo di atto e data: Comunicazioni COM (2002)275 del 5 giugno 2002 “Governance europea: legiferare meglio”; COM (2002)276 del 5 giugno 2002 in materia di valutazione d’impatto; COM(2002)277 del 5 giugno 2002 “Documento di consultazione: verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – proposta relativa ai principi generali e alle norme minime applicabili alle consultazioni intraprese dalla Commissione con le parti interessate”; COM(2002)/278 del 5 giugno 2002 “Piano d’azione “Semplificare e migliorare la regolamentazione”

Pubblicazione: Bollettino UE 6-2002

Destinatari: Parlamento europeo e Consiglio

Termine per l’attuazione: --

Materia: governance europea – semplificazione e miglioramento della legislazione – valutazione di impatto della regolamentazione comunitaria – consultazione e dialogo con le parti interessate -

SINTESI

Nel luglio 2001 la Commissione ha presentato un Libro bianco dedicato alla *governance europea*, ossia all’idea direttrice per cui é necessario “governare meglio insieme”, Istituzioni europee e Stati membri, affinché i cittadini si riconoscano maggiormente sia nei progetti più importanti, sia negli atti quotidiani dell’Unione Europea.

Nell’ambito dei pareri ricevuti nel corso della consultazione sul Libro bianco attorno al tema “legiferare meglio”, la Commissione ha presentato **le comunicazioni in esame intese a semplificare e migliorare la regolamentazione comunitaria sulla base di una nuova strategia coordinata**, conformemente al mandato conferito dal Consiglio europeo di Lisbona, confermato a Stoccolma, Laeken e Barcellona.

Queste tre comunicazioni (più quella sulla *governance*) formano un insieme imperniato sul quadro normativo di base dell’Unione europea, ivi inclusa la trasposizione di quest’ultimo in diritto nazionale. Esse sono applicabili a tutti i settori di regolamentazione dell’Unione europea, non soltanto al “pilastro” comunitario, ma anche al terzo “pilastro” nel settore della giustizia e degli affari interni, tenendo conto del quadro istituzionale e delle modalità decisionali proprie di ciascun “pilastro”. La Commissione ritiene che potrebbero essere attuate a partire dall’inizio del 2003, tenendo presente che una parte delle disposizioni proposte rientrerà in un accordo interistituzionale.

La **prima comunicazione (COM (2002)278)** risponde alla domanda - in quale modo le varie istituzioni e gli Stati membri possono legiferare meglio?- E risponde sotto forma di **piano d’azione che illustra, da un lato le iniziative che la Commissione stessa intende attuare e, dall’altro, quelle suggerite alle istituzioni e agli Stati membri in quanto di loro competenza, per migliorare la qualità della regolamentazione in tutte le fasi del ciclo legislativo** (preparazione e presentazione della proposta di atto da parte della Commissione; discussione in sede legislativa tra il Parlamento europeo e il Consiglio; applicazione da parte degli Stati membri) e per sviluppare una cultura legislativa comune in seno all’UE.

Tale approccio consente di analizzare le responsabilità proprie di ogni istituzione europea e di sottolineare ciò che si dovrebbe fare nel contesto di un accordo interistituzionale.

Il Parlamento e il Consiglio, responsabili in ultima istanza della proporzionalità degli strumenti e della semplicità della normativa, sono invitati a impegnarsi energicamente in questo senso attraverso il ritorno al concetto di direttiva così come previsto dal trattato, la

definizione di criteri comuni e la partecipazione del Legislatore per la coregolamentazione, il voto a maggioranza qualificata, la condotta della codecisione, il ricorso alla valutazione d'impatto.

A tale ultimo riguardo si sottolinea che il Piano d'azione é accompagnato da una comunicazione che definisce il nuovo metodo integrato di valutazione d'impatto, che la Commissione applicherà per le sue principali iniziative politiche e legislative, e da una **comunicazione che propone la definizione di norme minime di consultazione prima dell'adozione di un'iniziativa** (quest'ultima resa essa stessa accessibile al pubblico).

Quest'ultima **comunicazione (COM (2002) 277)** dà un carattere pratico all'emergere di una cultura di dialogo e di partecipazione sulla base di un'ampia esperienza di consultazione obbligatoria o informale; in essa sono enunciati cinque standard minimi di consultazione che i servizi della Commissione devono applicare al fine di sistematizzare e razionalizzare le molteplici prassi e procedure di consultazione, garantendo anche la fattibilità e l'efficienza; assicurare la trasparenza della consultazione, dal punto di vista sia degli organi o soggetti consultati, sia del Legislatore europeo; dar prova di responsabilità nei confronti dei soggetti o organi consultati, rendendo pubblici per quanto possibile i risultati della consultazione e le lezioni che ne sono state tratte.

La Commissione, in pratica, dovrà fornire in forma sintetica tutte le informazioni necessarie a consentire una reazione ed assicurare la loro ampia diffusione tramite portali Internet in grado di raggiungere tutti i destinatari. A tale scopo verrà migliorato il servizio EUR-lex su Internet (accessibile sul sito <http://europa.eu.int/eur-lex/it/index.html>) per migliorare l'accesso dei cittadini alle informazioni relative alle varie fasi del processo legislativo.

Con riguardo all'oggetto della **terza comunicazione (COM (2002) 276)** nella quale viene presentato l'approccio sistematico di valutazione d'impatto delle iniziative sostanzialmente legislative che la Commissione intende adottare, esso consiste in uno strumento d'analisi dell'impatto di portata generale, applicabile all'insieme delle iniziative che figurano nel programma di lavoro della Commissione.

La valutazione d'impatto della regolamentazione si inserisce nella logica della strategia europea di sviluppo sostenibile. Essa è destinata a svolgere un ruolo fondamentale in tutto il processo di miglioramento della legislazione europea, fornendo un ausilio per decidere senza, però, sostituirsi al giudizio politico.

In primo luogo essa tende ad orientare e giustificare la scelta dello strumento adatto al livello d'intensità adeguato dell'azione europea. In secondo luogo vuole mettere a disposizione del Legislatore elementi d'informazione più precisi e meglio strutturati sugli effetti positivi e negativi, tenendo conto degli aspetti economici, sociali ed ambientali. In terzo luogo, essa costituisce un mezzo per selezionare, in occasione della programmazione del lavoro, le iniziative realmente necessarie.

Il nuovo metodo di valutazione integrata proposto dalla Comunicazione riunisce in un unico strumento tutte le valutazioni settoriali relative agli effetti diretti e indiretti di una misura proposta, staccandosi dall'attuale impostazione che prevede un certo numero di valutazioni settoriali parziali (relative, ad esempio, all'impatto sulle imprese, gli scambi, l'ambiente, la sanità, l'integrazione della dimensione uomo-donna e l'occupazione).

Il piano d'azione per "legiferare meglio" e le due comunicazioni che l'accompagnano scaturiscono da una stessa filosofia: mettere le tre istituzioni - Parlamento, Consiglio e Commissione - in grado di legiferare meglio; il loro sforzo congiunto con quello degli Stati membri si pone come risultato un quadro normativo di base più semplice, più efficace e più comprensibile.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Parlamento europeo e Consiglio

Tipo di atto e data: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2002) 17 adottata dalla Commissione il 23 gennaio 2002 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale

Pubblicazione: GUCE C 151 E del 25 giugno 2002

Destinatari: Stati membri

Termine per l'attuazione: --

Materia: responsabilità per danno ambientale

SINTESI

La proposta di direttiva interviene in seguito ai vari incidenti, recenti e meno, che hanno provocato un forte inquinamento o causato un danno all'ambiente, e dopo numerose iniziative sviluppatesi in seno agli organi comunitari (quali il Libro verde della Commissione del 1993, una risoluzione del Parlamento europeo che chiedeva una direttiva comunitaria, un parere del Comitato economico e sociale del 1994, ed il Libro bianco sulla responsabilità ambientale del 9 febbraio 2000).

Essa costituisce, altresì, adempimento dell'impegno assunto dalla Commissione nella sua proposta al Consiglio europeo di Goteborg "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile" che prevedeva **l'introduzione di una legislazione comunitaria sulla responsabilità oggettiva in materia ambientale entro il 2003**, e si pone come attuazione di una delle azioni previste dal Sesto programma di azione ambientale.

La Commissione con questa proposta intende **istituire un regime comunitario generale di prevenzione e riparazione del danno ambientale che preveda non solo il risarcimento dei danni causati all'ambiente in applicazione del principio "chi inquina paga", principio generale della politica ambientale comunitaria, ma anche la prevenzione dei danni stessi.**

Nella proposta, il danno ambientale é definito come danno alla biodiversità protetta a livello comunitario e nazionale; alle acque disciplinate dalla direttiva quadro sull'acqua e la salute umana; nei casi in cui la salute umana sia messa in pericolo in relazione alla contaminazione del terreno.

Nell'ambito delle definizioni proposte, interessante è quella relativa al "valore" dei beni naturali, che viene inteso come la quantità massima di beni, servizi, o denaro che un individuo è disposto a cedere per ottenere un bene o un servizio specifico (e viceversa), mentre il valore totale di un habitat o di una specie é inteso come comprensivo del valore che gli individui ricavano dall'uso diretto delle risorse naturali, come nuoto, navigazione da diporto o l'osservazione degli uccelli, nonché del valore attribuito dagli individui agli habitat ed alle specie, a prescindere dagli usi diretti.

La proposta lascia gli Stati membri liberi di scegliere quando le misure debbono essere adottate dall'operatore o dalle autorità competenti o da terzi per loro conto, ma stabilisce alcune regole sugli obiettivi di riparazione da conseguire e sulle modalità per individuare e scegliere le misure correttive adatte, in modo da disporre di una base comune minima tra gli Stati membri e quindi rendere effettiva l'applicazione del regime proposto.

In base alla proposta sono responsabili, o parzialmente responsabili, per i costi di prevenzione o di risarcimento dei danni ambientali, coloro che esercitano attività rischiose o potenzialmente rischiose (es. attività che danno luogo a dei rifiuti di metalli pesanti

nell'aria o nell'acqua; impianti di fabbricazione di prodotti chimici pericolosi; scarichi ed impianti di incenerimento): si tratta **dell'introduzione di una responsabilità oggettiva a carico delle imprese a rischio, potenziale o reale, per le persone e l'ambiente, ma sono previste alcune difese.**

Nel caso specifico di danno alla biodiversità causato da attività diverse, gli operatori possono essere ritenuti responsabili soltanto se è dimostrata la loro negligenza.

La proposta considera anche i danni transfrontalieri.

Nei casi in cui nessun soggetto possa essere ritenuto responsabile, gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie a garantire il risarcimento di ogni danno ambientale, garantendo il finanziamento e la realizzazione delle misure di prevenzione e riparazione necessarie, tramite qualsiasi mezzo ritenuto idoneo.

Nell'ipotesi in cui i costi associati all'applicazione delle misure di prevenzione e riparazione non siano stati direttamente sopportati dall'azienda inquinante, l'autorità competente deve garantirne il rimborso da parte di quest'ultima.

La proposta esclude il risarcimento dei danni all'ambiente in determinate circostanze, ossia quando il danno deriva da un caso di forza maggiore o è causato da un evento autorizzato, ovvero quando il danno è stato causato da emissioni o attività che non venivano ritenute nocive secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dello svolgimento dell'attività.

Circa la legittimazione al risarcimento è previsto che le "entità qualificate", cioè i gruppi di interesse pubblico, fra cui le Organizzazioni non governative, e le persone interessate (che hanno subito un danno) possano richiedere all'autorità competente di intraprendere un'azione e possano inoltrare un ricorso contro l'azione o l'inerzia dell'autorità in questione, ma gli Stati membri vengono lasciati liberi di mantenere i loro sistemi istituzionali di applicazione del regime (tribunali, organismi quasi-giurisdizionali o autorità amministrative), in quanto compatibili con il conseguimento degli obiettivi della proposta.

E' espressamente previsto che il regime di responsabilità ambientale non abbia effetto retroattivo.

La proposta prevede l'incentivo, da parte degli Stati membri, della sottoscrizione di una garanzia finanziaria da parte delle aziende.

Sulla proposta di direttiva è recentemente stato espresso (in data 18 luglio) da parte del Comitato economico e sociale dell'UE un parere con osservazioni.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Parlamento europeo e Consiglio

Tipo di atto e data: Regolamento CE n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima

Pubblicazione: GUCE n. L 208 del 5 agosto 2002

Destinatari: Stati membri

Termine per l'attuazione: --

Materia: ambiente – sicurezza marittima e prevenzione dell'inquinamento del mare

SINTESI

Il regolamento in esame istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, quale **nuovo organismo della Comunità dotato di personalità giuridica, al fine di assicurare un livello elevato, efficace ed uniforme nel campo della sicurezza marittima e della prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi nella Comunità.** L'Agenzia rappresenta l'organismo tecnico in grado di fornire alla Comunità i mezzi necessari per intervenire efficacemente al fine di migliorare la sicurezza marittima nel suo complesso e le regole di prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi.

In particolare é previsto che l'Agenzia fornisca agli Stati membri e alla Commissione l'assistenza tecnica e scientifica necessaria, nonché le capacità di alto livello, per coadiuvarli nel dare corretta applicazione, nel settore della sicurezza marittima e della prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi, alla legislazione comunitaria, nel monitorare tale applicazione e nel valutare l'efficacia delle misure in vigore, con particolare riguardo all'evoluzione della relativa normativa internazionale.

Tra i compiti dell'Agenzia figura la facilitazione della cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione nell'**elaborazione di una metodologia comune di indagine sugli incidenti marittimi, conformemente ai principi riconosciuti a livello internazionale**, tenendo nel debito conto le differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, ed il sostegno ai medesimi nelle attività legate alle indagini relative a gravi incidenti marittimi.

Il nuovo organismo dovrà, inoltre, provvedere alla rilevazione, registrazione e valutazione di dati tecnici nel campo della sicurezza marittima e del traffico marittimo nonché nel campo dell'inquinamento marino, sia accidentale che intenzionale, anche realizzando opportune banche dati. Sulla base dei dati raccolti l'Agenzia assisterà la Commissione nella pubblicazione semestrale delle informazioni relative alle navi cui è stato rifiutato l'accesso ai porti comunitari in applicazione della direttiva 95/21/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo).

L'Agenzia assisterà inoltre la Commissione e gli Stati membri nelle attività volte a facilitare l'identificazione delle navi che procedono a scarichi illeciti in acqua e l'applicazione delle relative sanzioni.

E' previsto che, entro cinque anni dalla data in cui l'Agenzia ha assunto le proprie funzioni, il consiglio di amministrazione commissioni una valutazione esterna indipendente sull'attuazione del regolamento CE n. 1406/2002, volta a stabilire quale impatto il medesimo, l'Agenzia ed i suoi metodi di lavoro avranno avuto nel garantire un elevato livello di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Parlamento europeo e Consiglio

Tipo di atto e data: Direttiva 2002/59/CE del 27 giugno 2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/CEE del Consiglio

Pubblicazione: GUCE n. L 208 del 5 agosto 2002

Destinatari: Stati membri

Termine per l'attuazione: 31 dicembre 2009

Materia: ambiente — sicurezza marittima e prevenzione dall'inquinamento del mare

SINTESI

La direttiva in oggetto rafforza, estende e modifica in modo significativo le disposizioni della direttiva 93/75/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti. Tale direttiva aveva istituito un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione allo scopo di prevenire gli incidenti e gli inquinamenti in mare, nonché di ridurre al minimo le loro conseguenze sull'ambiente marino e costiero, sull'economia e sulla salute delle popolazioni locali.

Tale sistema si era però rivelato insufficiente per alcune zone marittime della Comunità e necessitava di essere comunque migliorato dando vita a canali di comunicazione maggiormente adeguati tra le autorità competenti e i porti degli Stati membri.

Di conseguenza la direttiva 93/75/CEE viene abrogata dalla nuova direttiva con effetto a decorrere del 5 febbraio 2004.

Scopo anche della nuova direttiva è quello di istituire nella Comunità un sistema di monitoraggio del traffico navale e d'informazione ai fini di una migliore sicurezza ed efficienza di tale traffico, di una migliore risposta delle autorità in caso d'incidente o in presenza di situazioni potenzialmente pericolose in mare, comprese le operazioni di ricerca e di soccorso, e di un ausilio per migliorare la prevenzione e l'individuazione dell'inquinamento causato dalle navi.

Gli Stati membri debbono provvedere al monitoraggio ed adottare tutte le misure necessarie e appropriate per assicurare che i comandanti, gli esercenti o gli agenti delle navi, nonché gli spedizionieri/caricatori o proprietari delle merci pericolose o inquinanti trasportate a bordo di dette navi, rispettino gli obblighi sanciti dalla direttiva.

E' previsto che l'esercente, l'agente o il comandante della nave diretta verso un porto di uno Stato membro debba notificare all'autorità portuale determinate informazioni (indicate all'allegato I, parte 1) con un certo preavviso. A tale obbligo di notifica sono soggette anche le navi che, in provenienza da un porto extracomunitario, siano dirette a un porto di uno Stato membro e trasportino merci pericolose o inquinanti.

E' inoltre prevista, all'articolo 13, la notifica obbligatoria delle merci pericolose o inquinanti trasportate a bordo, indipendentemente dalle dimensioni della nave, sia per quanto riguarda le navi in partenza da uno Stato membro, sia provenienti da un porto extracomunitario e dirette verso un porto di uno Stato membro o verso un luogo di

ormeggio situato nelle acque territoriali di uno Stato membro, affinché l'autorità competente, in caso di necessità, possa accedere alle informazioni (specificate nell'allegato I, parte 3) in ogni momento. A tal fine, l'autorità portuale pertinente deve conservare tali informazioni per un periodo sufficiente a consentire la loro utilizzazione in caso di incidente in mare ed adottare i provvedimenti necessari per fornire immediatamente per via elettronica, 24 ore su 24, tali informazioni, a richiesta dell'autorità competente.

Viene, inoltre previsto un monitoraggio delle navi che presentano un rischio potenziale per la navigazione ovvero una minaccia per la sicurezza della navigazione, delle persone o dell'ambiente (quali le navi che, nel corso del viaggio siano rimaste coinvolte in incidenti in mare oppure abbiano violato gli obblighi di notificazione e di reportazione imposti dalla direttiva, nonché le navi nei cui confronti esistano prove o presunzioni di scarichi volontari di idrocarburi o altre violazioni della Convenzione Marpol sulla difesa del mare, nelle acque poste sotto la giurisdizione di uno Stato membro).

Al riguardo é previsto che gli Stati membri provvedano al monitoraggio e adottino tutte le misure appropriate affinché il comandante di una nave che naviga all'interno della loro zona di ricerca e soccorso/zona economica esclusiva o equivalente, rapporti immediatamente alla stazione costiera geograficamente competente qualsiasi incidente che pregiudichi la sicurezza della nave (come collisioni, incagli, avarie); che comprometta la sicurezza della navigazione (come guasti o difetti idonei ad alterare le capacità di manovra o la navigabilità della nave); qualsiasi situazione atta a provocare un inquinamento delle acque o del litorale dello Stato membro (quale lo scarico o il rischio di scarico di sostanze inquinanti in mare); qualsiasi perdita di prodotti inquinanti.

Quando si verificano incidenti in mare gli Stati membri debbono adottare, per quanto necessario, tutte le misure appropriate in conformità al diritto internazionale per garantire la sicurezza della navigazione, la sicurezza delle persone e la protezione dell'ambiente marino e costiero (esemplificativamente indicate nell'allegato IV), e debbono comunque stabilire dei piani per accogliere nelle acque sotto la loro giurisdizione le navi in pericolo.

E' ancora previsto che gli Stati membri effettuino periodicamente ispezioni e stabiliscano un sistema di sanzioni per le violazioni delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva in esame ed adottino tutte le misure necessarie per assicurare che dette sanzioni siano applicate.

Procedura di infrazione agli obblighi comunitari

Istituzione procedente: **Commissione UE**

Tipo di atto e data: **Parere motivato, ex art. 226 Trattato CEE, dell'8 luglio 2002**

Pubblicazione: --

Destinatari: **Italia (più altri Stati membri)**

Termine per l'attuazione: **due mesi**

Materia: **qualità dell'aria**

SINTESI

L'Italia é stata posta sotto accusa dall'UE per il **mancato recepimento della direttiva 1999/13/CE sulla riduzione delle emissioni di composti organici volatili (cd. "Cov")** e per **l'inosservanza del regolamento 2037/2000 sulle sostanze lesive dell'ozono**.

L'8 luglio 2002 la Commissione UE ha formalmente invitato il Governo italiano, tramite il rituale parere motivato ex art. 226 del Trattato, a conformare entro due mesi la normativa interna alle prescrizioni europee sulla tutela dell'atmosfera.

Ai sensi dell'art. 226 del Trattato la Commissione invia una lettera di costituzione in mora nel caso in cui essa ritenga che possa sussistere una infrazione al diritto comunitario, invitando lo Stato membro a presentare le sue osservazioni entro un determinato termine (solitamente due mesi). Una volta esaminata la risposta, o in mancanza di essa, la Commissione può decidere di inviare una richiesta formale allo Stato membro: in tale richiesta essa spiega in modo chiaro ed esatto il motivo per cui ritiene che vi sia stata un'infrazione al diritto comunitario e invita lo Stato membro in questione a conformarsi entro un termine specifico (di solito due mesi). Qualora lo Stato membro non si conformi al parere motivato, la Commissione può decidere di proporre ricorso davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Nel caso in esame, secondo la Commissione, **l'Italia ha continuato a permettere l'uso di idroclorofluorocarburi (Hcfc) che riducono lo strato di ozono nei dispositivi antincendio, in violazione del regolamento sull'ozono**. Al riguardo la Commissione ha osservato che un recepimento inadeguato comporta il fatto che i cittadini non hanno le garanzie di una migliore qualità dell'aria a livello locale, regionale e globale come promesso dalla normativa UE e che, quindi, corrono un rischio maggiore di avere problemi di salute dovuti alla qualità scadente dell'aria.

Per quanto riguarda il mancato recepimento della direttiva sulla qualità dell'aria, oggetto della contestazione é stata la **mancata trasposizione nell'ordinamento italiano dei nuovi limiti stabiliti dalla direttiva 1999/30/CE per biossido di zolfo, biossido di azoto e piombo**, il cui termine concordato di recepimento é scaduto il 19 luglio 2001.

Lo scopo della direttiva sulla riduzione dei cd "Cov", invece, é quello di prevenire o ridurre gli effetti diretti ed indiretti delle emissioni di composti organici volatili nell'ambiente e di ridurre al minimo i potenziali rischi che ne derivano per la salute umana. Ciò viene fatto attraverso l'imposizione di limiti di emissione per i Cov e stabilendo precise condizioni agli impianti industriali che trattano solventi organici.

Il termine per adottare e comunicare la normativa nazionale é scaduto il 15 aprile 2001.

Procedura di infrazione agli obblighi comunitari

Istituzione emittente: Commissione UE

Tipo di atto e data: Parere motivato, ex art. 226 Trattato CEE, dell'8 luglio 2002

Pubblicazione: --

Destinatari: Italia e Grecia

Termine per l'attuazione: due mesi

Materia: rumore – inquinamento acustico

SINTESI

L'Italia é stata posta sotto accusa dall'UE **per non aver recepito adeguatamente la direttiva 2000/14/Ce che limita ed armonizza l'emissione acustica di alcune macchine destinate a funzionare all'aperto** (come motoseghe, betoniere, gru mobili e gru a torre, scaricatori, escavatori idraulici, veicoli per la raccolta dei rifiuti e macchine per il giardinaggio).

La Commissione UE ha formalmente invitato l'8 luglio 2002 il Governo italiano, tramite il rituale parere motivato ex art. 226 del Trattato, a conformare entro due mesi la normativa interna alle prescrizioni europee sulle emissioni acustiche.

Ai sensi dell'art. 226 del Trattato la Commissione invia una lettera di costituzione in mora nel caso in cui essa ritenga che possa sussistere una infrazione al diritto comunitario, invitando lo Stato membro a presentare le sue osservazioni entro un determinato termine (solitamente due mesi). Una volta esaminata la risposta, o in mancanza di essa, la Commissione può decidere di inviare una richiesta formale allo Stato membro: in tale richiesta essa spiega in modo chiaro ed esatto il motivo per cui ritiene che vi sia stata un'infrazione al diritto comunitario e invita lo Stato membro in questione a conformarsi entro un termine specifico (di solito due mesi). Qualora lo Stato membro non si conformi al parere motivato, la Commissione può decidere di proporre ricorso davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Scopo della direttiva 2000/14/Ce sulle emissioni acustiche delle macchine destinate a funzionare all'aperto é di armonizzare negli Stati membri la normativa relativa ai livelli di potenza acustica di una vasta gamma di macchine destinate a funzionare all'aperto ed utilizzate nel settore dell'edilizia, dei rifiuti, del verde. La direttiva stabilisce che tali macchine possano essere immesse in commercio solo nel caso in cui soddisfino determinati requisiti sulle emissioni acustiche e vi sia stata una corretta informazione sui livelli garantiti di emissioni acustiche.

La Commissione ha rilevato che Italia e Grecia non hanno ancora adempiuto ai loro obblighi riguardo alla regolamentazione delle emissioni acustiche per il settore in questione.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Parlamento europeo e Consiglio

Tipo di atto e data: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2002) 404 def. del 15 luglio 2002 sul monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus)

Pubblicazione: Bollettino UE 7/8-2002 Ambiente (5/18)

Destinatari: Stati membri

Termine per l'attuazione: --

Materia: ambiente – foreste e interazioni ambientali

SINTESI

La proposta di regolamento si inserisce nell'ambito delle attività di sorveglianza dell'impatto dell'inquinamento atmosferico e degli incendi sull'ecosistema forestale, attualmente fondata sui regolamenti (CEE) n. 3528/86 e (CEE) n. 2158/92 che scadono alla fine del presente anno.

Il nuovo regolamento (denominato "Forest Focus") che andrà ora al Consiglio e Parlamento UE per l'approvazione, prevede lo **sviluppo di nuove attività di monitoraggio riguardanti la biodiversità forestale, lo stato del suolo, i cambiamenti climatici e la cattura del carbonio.**

Il sistema "Forest Focus", previsto per il periodo 2003-2008, è inteso a **promuovere ulteriormente la sensibilizzazione del pubblico sulle condizioni degli ecosistemi forestali** ed a finanziare progetti e studi pilota per testare metodi e sviluppare le nuove attività di monitoraggio.

E' previsto che ogni Stato membro designi un'autorità per il coordinamento delle attività comprese nel programma nazionale denominata "centro focale nazionale". I dati raccolti, insieme ad una relazione di accompagnamento, saranno trasmessi alla Commissione e messi a disposizione del pubblico.

Un organismo di coordinamento scientifico, sarà istituito dalla Commissione presso il Centro comune di ricerca per la raccolta e la valutazione dei dati, affinché questi siano armonizzati a livello comunitario attraverso la creazione di una piattaforma di dati comuni.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Commissione UE

Tipo di atto e data: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo COM (2002) 407 del 17 luglio 2002 sull'attuazione della direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole

Pubblicazione: Bollettino UE 7/8 - 2002

Destinatari: Parlamento europeo

Termine per l'attuazione: --

Materia: ambiente – protezione delle acque

SINTESI

La direttiva 91/676/CE del Consiglio (**direttiva “nitrati”**), del 12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole è stata adottata il 12 dicembre 1991. Il 21 maggio 1991 è stata adottata una direttiva parallela, la direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane.

L'articolo 10 della direttiva “nitrati” stabilisce che, a decorrere dalla sua notifica, gli Stati membri presentano ogni quattro anni una relazione alla Commissione. La relazione contiene informazioni sui codici di buona pratica agricola, sulle zone designate come vulnerabili ai nitrati, sui risultati del monitoraggio dell'acqua e un sommario dei principali aspetti dei programmi d'azione elaborati per le zone vulnerabili.

Con la presente comunicazione, che è una **sintesi delle informazioni trasmesse nel 2000-2001 dagli Stati membri ed è corredata da mappe aggregate e analisi della pressione esercitata dall'azoto di fonti agricole nelle mappe dell'UE, delle attuali zone vulnerabili** nonché da una tabella di comparazione sul contenuto principale e sulle carenze dei primi programmi di azione (1996-1999), allo scopo di fornire una panoramica generale della situazione attuale, la Commissione rileva che, rispetto alla precedente relazione del 1998 che constatava un forte ritardo nell'attuazione della direttiva 91/676/CEE da parte di quasi tutti gli Stati membri, oggi si configura un sensibile miglioramento dell'attuazione.

I programmi di azione interessano oggi circa il 40% della superficie dell'Unione Europea, ma la Commissione rileva che spesso essi sono insufficienti perché passa un eccessivo tempo tra l'introduzione delle misure ed il miglioramento della qualità dell'acqua, a causa dei tempi di trasferimento dell'azoto dal suolo all'acqua.

La Commissione sottolinea il ruolo che può svolgere una politica agricola comune attenta alla promozione di colture e allevamenti estensivi, alla creazione di zone naturali “tamponi” e alla concimazione bilanciata e accurata. Essa presenta i futuri settori di azione e di valutazione che consistono nell'armonizzazione dei punti di prelievo dell'acqua, reti, parametri e frequenze; nella valutazione delle perdite puntuali e diffuse di nutrienti nelle acque; dei modelli di correlazione degli effetti ambientali.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Commissione UE

Tipo di atto e data: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni COM (2002) 412 del 17 luglio 2002 – Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione “Semplificare e migliorare la regolamentazione”

Pubblicazione: Bollettino UE 7/8 - 2002

Destinatari: Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni

Termine per l'attuazione: --

Materia: ambiente – regolamentazione – accordi ambientali

SINTESI

La comunicazione in esame ha per oggetto le **linee guida volte ad incoraggiare la stipula da parte del mondo industriale di “accordi ambientali”, ossia di impegni unilaterali assunti con le Istituzioni pubbliche, volti alla riduzione dell'inquinamento prodotto ed al raggiungimento di altri obiettivi ambientali.**

La comunicazione della Commissione si propone anche lo scopo di dimostrare come le disposizioni del Piano d'azione relativo alla coregolamentazione, alla autoregolamentazione ed agli accordi volontari settoriali, presentato dalla Commissione medesima il 5 giugno 2002, possano essere applicate nel contesto degli accordi ambientali conclusi a livello comunitario.

Gli accordi ambientali, ossia gli accordi in cui le parti interessate si impegnano ad ottenere una riduzione dei livelli di inquinamento o obiettivi di carattere ambientale, sono stati utilizzati da Stati membri, da paesi terzi e dalla Comunità stessa a partire dalla fine degli anni '80.

Essi rappresentano una via intermedia tra gli strumenti di natura economica e la regolamentazione formale e possono produrre benefici qualitativi quali lo sviluppo del consenso sociale, un più ampio scambio di informazioni, la sensibilizzazione delle imprese e il miglioramento dell'ecogestione aziendale, costituendo uno strumento di regolamentazione flessibile che consente alle imprese di adeguarsi alle norme di legge, programmando gli investimenti necessari in funzione dei tempi individuali di attuazione.

La proposta della Commissione per il Sesto programma di azione per l'ambiente evidenzia in modo esplicito la necessità di introdurre questi miglioramenti qualitativi nell'elaborazione e nell'attuazione della politica ambientale.

Nella comunicazione sul Sesto programma di azione per l'ambiente, la Commissione spiega che, in parte per via del successo della legislazione ambientale comunitaria, "le fonti di inquinamento ambientale non sono più concentrate in singoli impianti industriali, ma si riscontrano in molteplici attività economiche e nel comportamento dei consumatori. Questo dato di fatto restringe la possibilità di risolvere tali problemi semplicemente con regole e controlli". Di conseguenza, "in alcuni casi un'impostazione non strettamente normativa in campo ambientale sarà invece più adeguata e flessibile".

Anche le alternative alla regolamentazione tradizionale, come gli impegni sottoscritti su base volontaria, possono incoraggiare le imprese ad innovare e a rispondere alle sfide in materia ambientale.

Nel 1996, la Commissione ha adottato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sugli accordi in materia di ambiente che costituivano, a quell'epoca, un nuovo strumento strategico a complemento delle misure di regolamentazione.

Nella comunicazione si osservava che, per conseguire risultati, gli accordi devono possedere obiettivi ben determinati, essere trasparenti in modo da evitare accordi

puramente formali, comprendere meccanismi di attuazione come ammende ed altre sanzioni.

Nella risoluzione del 7 ottobre 1997 sugli accordi ambientali, il Consiglio ha affermato "che [gli] accordi in materia di ambiente [vanno] negoziati secondo procedure da convenire".

La Commissione, in linea con il Piano di azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione", riconosce ora che è necessario definire chiaramente le modalità in base alle quali gli accordi ambientali dovrebbero essere incoraggiati e gestiti sul piano comunitario.

Il Piano d'azione e, in special modo, il punto 2.1 "Per un uso meglio adattato degli strumenti", propone già una risposta di ordine generale a questa esigenza che deve essere discussa tra le tre istituzioni. **La comunicazione specifica in che modo gli accordi ambientali dovrebbero iscriversi in questo contesto**, ed in particolare **propone che essi vengano conclusi nell'ambito dell'autoregolamentazione e della coregolamentazione.**

Gli accordi ambientali sono di per sé pratiche di autoregolamentazione in quanto non hanno nessun effetto vincolante a livello comunitario. Buona parte di questi accordi sono stati decisi in maniera spontanea.

In questo contesto il riconoscimento dell'accordo ambientale può avvenire **mediante una raccomandazione o mediante uno scambio di lettere con i rappresentanti del settore industriale interessato**, ed eventualmente integrato da una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisca un appropriato sistema di controllo nei casi in cui la Commissione e il legislatore possano essere interessati dai risultati di un accordo ambientale e possano dunque desiderare di controllarne gli effetti.

Nell'ambito della coregolamentazione gli accordi ambientali sono **conclusi nel quadro di un atto legislativo**, ossia in maniera più formale e vincolante nel contesto della regolamentazione, consentendo così alle parti interessate di attuare un atto legislativo comunitario specifico. All'interno di questo contesto normativo, il legislatore (Consiglio e Parlamento europeo) definisce gli aspetti essenziali dell'atto: gli obiettivi da conseguire, i tempi e i meccanismi relativi alla sua attuazione, i metodi di controllo dell'applicazione dell'atto e le eventuali sanzioni necessarie per garantire la certezza del diritto dell'atto stesso. Generalmente la Commissione è all'origine della coregolamentazione, sia su sua iniziativa sia in risposta ad un'azione volontaria da parte del settore industriale.

La comunicazione in esame si sofferma a lungo su questo punto sottolineando come **la coregolamentazione offra i vantaggi degli accordi ambientali unitamente alle garanzie legali implicite dell'approccio legislativo**, e ribadisce come, nell'ambito degli accordi di coregolamentazione, il Parlamento europeo e il Consiglio possano adottare, su proposta della Commissione, una **direttiva** che sancisca la necessità di raggiungere un determinato obiettivo ambientale, preciso e ben definito, entro una certa data.

Il provvedimento dovrebbe stabilire le condizioni per verificarne l'osservanza e istituire meccanismi di attuazione e di ricorso senza imporre disposizioni particolareggiate su come conseguire l'obiettivo. Al legislatore rimarrebbe la determinazione della misura di definizione e l'attuazione dei provvedimenti da affidare alle parti interessate, in funzione dell'esperienza che dimostrano di avere acquisito nel settore, nel rispetto del diritto comunitario in materia di concorrenza.

Si potrebbero inoltre prevedere procedure comprendenti clausole di revisione qualora l'obiettivo non fosse conseguito entro la data prevista, salva comunque la possibilità per la Commissione di esercitare il proprio diritto di presentare al legislatore una proposta legislativa tradizionale.

Il provvedimento potrebbe infine comprendere obiettivi intermedi, che consentirebbero di verificare la probabilità che l'accordo raggiunga gli obiettivi fissati. In caso di mancato conseguimento degli obiettivi intermedi, la coregolamentazione

potrebbe definire con quali modalità gli Stati membri devono adottare le disposizioni aggiuntive necessarie per raggiungere gli obiettivi stessi.

Con riguardo ai presupposti giuridici necessari per il ricorso agli accordi ambientali, la comunicazione in esame ricorda che il trattato CE non contiene alcuna specifica disposizione concernente gli accordi ambientali e che **il ricorso a questo strumento deve comunque avvenire nella piena osservanza** dell'insieme delle disposizioni del trattato e degli impegni internazionali della Comunità, **in particolare con riferimento al mercato interno e alle regole sulla concorrenza**, ivi compresi gli orientamenti riguardanti **gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente**.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Parlamento europeo e Consiglio

Tipo di atto e data: Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente 2001-2010

Pubblicazione: GUCE n. L 242 del 10 settembre 2002

Destinatari: Stati membri

Termine per l'attuazione: 2010

Materia: ambiente – programmazione

SINTESI

Con la pubblicazione nella GUCE della decisione 1600/2002/CE che istituisce il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente intitolato "Ambiente 2010: il nostro futuro la nostra scelta", relativo al periodo 1 gennaio 2001- 31 dicembre 2010, viene immesso nell'ordinamento giuridico comunitario **il documento programmatico che definisce gli obiettivi ambientali che le Istituzioni europee dovranno raggiungere da qui al 2010 attraverso la predisposizione di appositi strumenti normativi.**

Il programma costituisce la prosecuzione del Quinto programma di azione (1992-2000) a cui si ispira e rispetto al quale dedica un più ampio spazio allo sviluppo sociale: **le politiche ambientali, sociali ed economiche vengono integrate per la realizzazione dello sviluppo sostenibile**, sancito dal Quinto programma, anche attraverso il ricorso all'adozione di nuovi strumenti volti ad assicurare l'internalizzazione dei costi ambientali nei prezzi dei beni e dei servizi prodotti, al fine di garantire la progressiva convergenza delle esigenze ambientali e di quelle commerciali.

Esso propone l'adozione di un **nuovo approccio strategico per la risoluzione delle problematiche ambientali** identificando cinque direttrici prioritarie di azione strategica: a) attuare in modo più efficace la legislazione comunitaria ambientale; b) integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche; c) rafforzare la collaborazione con l'industria e i consumatori al fine di rendere più ecologici i modelli di produzione e consumo; d) migliorare l'accesso all'informazione ambientale; e) tenere conto dell'ambiente nelle decisioni in materia di assetto e gestione territoriale.

Per ciascuna di queste direttrici sono indicate azioni specifiche, attualmente in fase di elaborazione a livello comunitario, che tengono pienamente conto della necessità di disporre del grado più elevato possibile di armonizzazione e di ravvicinamento delle legislazioni per garantire il funzionamento del mercato interno.

Il programma è imperniato sui quattro aspetti prioritari seguenti:

- **stabilizzare le concentrazioni atmosferiche di gas a effetto serra ed attenuare i cambiamenti climatici** con l'obiettivo di ridurre dell'8 % le emissioni nella Comunità entro il 2008-2012 (obiettivo del Protocollo di Kyoto) e di conseguire una riduzione più radicale delle emissioni a livello globale dell'ordine del 20-40 % entro il 2020. Il programma sottolinea la necessità di introdurre cambiamenti strutturali, in particolare nei settori dei trasporti e dell'energia, raccomanda di intensificare gli sforzi per economizzare l'energia, di instaurare un sistema comunitario di scambio di diritti di emissione, di intensificare le attività di ricerca e di sviluppo tecnologico e di sensibilizzare i cittadini a questo problema affinché contribuiscano a ridurre le emissioni;

- **natura e biodiversità**: l'obiettivo perseguito è quello di **proteggere e ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali ed arrestare la perdita di biodiversità sia nella UE che su scala mondiale**. Il programma prevede il **completamento della rete Natura 2000** e una serie di piani di azione settoriali a favore della diversità biologica, nonché una

maggior attenzione alla protezione dei paesaggi, nuove iniziative per la protezione dell'ambiente marino, proposte per prevenire gli incidenti industriali e minerari (ampliando il campo di applicazione della direttiva Seveso bis) e una strategia tematica di conservazione dei suoli;

- ambiente, salute e qualità della vita: nel quadro di un **approccio globale volto ad assicurare ai cittadini della UE un elevato livello di qualità della vita e di benessere sociale attraverso un ambiente in cui il livello dell'inquinamento non provochi effetti nocivi per la salute umana e l'ambiente**, i punti essenziali sono rappresentati dalla revisione completa del sistema comunitario di gestione dei rischi presentati dalle sostanze chimiche, una strategia di riduzione dei rischi che provengono dagli antiparassitari, la preservazione della qualità dell'acqua nell'Unione, il problema dell'inquinamento acustico e una strategia tematica relativa alla qualità dell'aria. Il principio di precauzione e la prevenzione sono al centro di questa politica; maggior attenzione viene prestata ai gruppi particolarmente vulnerabili come, ad esempio, i bambini e gli anziani;

- **uso sostenibile delle risorse naturali e gestione sostenibile dei rifiuti**: l'obiettivo è quello di garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e di quelle non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente. Il programma raccomanda lo sviluppo del riciclaggio e la riduzione della produzione di rifiuti grazie ad una politica integrata dei rifiuti e prevede misure riguardanti alcuni flussi particolari di rifiuti come i fanghi e i rifiuti biodegradabili.

Per quanto riguarda la scelta degli strumenti per realizzare gli obiettivi posti per ciascuna area prioritaria, viene proposto un approccio integrato attraverso l'utilizzazione di **misure legislative**, di **strumenti di mercato**, nonché di **un regime di responsabilità civile per danni all'ambiente**.

In particolare, per quanto riguarda le misure legislative è previsto il **ricorso a strumenti flessibili, che assicurino l'eventuale possibilità di introduzione graduale delle norme**, con una regolamentazione dei risultati, piuttosto che delle procedure.

Tra gli strumenti di mercato il Sesto programma ribadisce l'importanza del ricorso ai sistemi di promozione dell'uso e della valutazione dell'efficacia del marchio di qualità ecologica (**ecolabel**), dell'adozione del programma comunitario di **ecogestione ed audit (EMAS)** ed introduce nuovi strumenti di natura economica quali gli **accordi volontari ambientali** e lo **scambio dei permessi di emissione**, incoraggiando, comunque, un ricorso sempre maggiore agli strumenti di natura fiscale.

Il programma invita, infine, i paesi candidati all'adesione ad attuare interamente la legislazione ambientale in vigore e prevede un rafforzamento del dialogo con le loro amministrazioni, le organizzazioni non governative specializzate nei problemi ecologici e gli ambienti del commercio.

Un'altra priorità prevista è quella di integrare gli obiettivi ambientali nelle politiche esterne dell'Unione.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Consiglio UE

Tipo di atto e data: Proposta di decisione del Consiglio COM/2002/0512 def. del 20 settembre 2002 che stabilisce criteri e procedure per l'ammissione dei rifiuti nelle discariche ai sensi dell'articolo 16 e dell'allegato II della direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti

Pubblicazione: --

Destinatari: --

Termine per l'attuazione: --

Materia: ambiente – criteri e procedure per l'ammissione dei rifiuti nelle discariche

SINTESI

La bozza di decisione in esame è stata predisposta dal Consiglio dell'Unione Europea per dare concreta **attuazione al nuovo sistema di gestione dei rifiuti previsto dalla direttiva 1999/31/CE (discariche di rifiuti)**, dettando i valori limite, i metodi di verifica, le norme tecniche per la gestione dei rifiuti contenenti amianto, le procedure per i depositi nel sottosuolo.

La direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti classifica le discariche in tre categorie:

- discariche per rifiuti pericolosi;
- discariche per rifiuti non pericolosi;
- discariche per rifiuti inerti.

L'allegato II della direttiva stabilisce i principi relativi ai criteri e alle procedure di ammissione dei rifiuti, nonché i criteri e le procedure preliminari di ammissione applicabili in attesa che la Comunità adotti criteri e procedure definitivi.

L'atto in esame interviene in tal senso (dopo che la Commissione aveva elaborato un progetto delle misure da adottare; che il progetto di decisione era stato sottoposto a votazione nell'ambito del comitato di cui all'articolo 18 della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti ma non aveva raggiunto la maggioranza richiesta).

Conformemente alla procedura di cui all'articolo 18 della direttiva 75/442/CEE, la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di decisione del Consiglio che dovrà essere deliberata dallo stesso entro tre mesi dalla data in cui gli è stata sottoposta (in alternativa le misure proposte sono adottate dalla Commissione).

La proposta presentata prevede che **gli Stati membri vigilino affinché i rifiuti siano ammessi in una discarica esclusivamente se risultano conformi ai criteri di ammissibilità della corrispondente categoria di discarica indicati nell'allegato** alla proposta stessa e **stabilisce la procedura da seguire per determinare l'ammissibilità dei rifiuti nelle discariche** (attraverso una caratterizzazione di base dei rifiuti, una verifica di conformità e una verifica in loco).

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Parlamento europeo e Consiglio

Tipo di atto e data: Direttiva 23-9-2002 n. 2002/73 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

Pubblicazione: G.U.C.E. 5 ottobre 2002, n. L 269

Destinatari: Stati membri

Termine per l'atto

azione: 5 ottobre 2005

Materia: politica sociale diritti fondamentali

SINTESI

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea ricordano che a norma dell'articolo 6 del trattato dell'Unione europea, l'Unione europea si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri, e rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

Il diritto all'eguaglianza dinanzi alla legge ed alla tutela contro la discriminazione per tutti gli individui costituisce un diritto universale riconosciuto dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dalla convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, dalla convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, dai patti delle Nazioni Unite relative ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali, nonché dalla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui tutti gli Stati membri sono firmatari.

La parità fra uomini e donne è un principio fondamentale ai sensi dell'articolo 2 e dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato CE, nonché ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Le suddette disposizioni del trattato sanciscono la parità fra uomini e donne quale «compito» e «obiettivo» della Comunità e impongono l'obbligo concreto della sua promozione in tutte le sue attività.

Le molestie legate al sesso di una persona e le molestie sessuali sono contrarie al principio della parità di trattamento fra uomini e donne; è pertanto opportuno definire siffatte nozioni e vietare siffatte forme di discriminazione. A tal fine va sottolineato che queste forme di discriminazione non si producono soltanto sul posto di lavoro, ma anche nel quadro dell'accesso all'impiego ed alla formazione professionale, durante l'impiego e l'occupazione.

In questo contesto, occorrerebbe incoraggiare i datori di lavoro e i responsabili della formazione professionale a prendere misure per combattere tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, a prendere misure preventive contro le molestie e le molestie sessuali sul posto di lavoro, in conformità del diritto e della prassi nazionali. Il divieto di discriminazione non dovrebbe pregiudicare il mantenimento o l'adozione di misure volte a prevenire o compensare gli svantaggi incontrati da un gruppo di persone di

uno dei due sessi. Tali misure autorizzano l'esistenza di organizzazioni di persone di tale sesso se il loro principale obiettivo è la promozione di necessità specifiche delle persone stesse e la promozione della parità tra donne e uomini.

La Corte di giustizia ha stabilito che, vista la natura fondamentale del diritto all'effettiva tutela giurisdizionale, i dipendenti godono di tale tutela anche dopo la fine del rapporto di lavoro. La stessa tutela andrebbe assicurata a ogni dipendente che difenda, o testimoni in favore di una persona tutelata ai sensi della presente direttiva.

La Corte di giustizia ha stabilito che, per essere efficace, il principio della parità di trattamento comporta, qualora sia disatteso, che l'indennizzo riconosciuto al dipendente discriminato debba essere adeguato al danno subito. Ha inoltre specificato che stabilire un massimale a priori può precludere un risarcimento efficace e che non è consentito escludere il riconoscimento di interessi per compensare la perdita subita.

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro 5 ottobre 2005 o fanno sì che entro questa data i datori di lavoro e i lavoratori introducano le disposizioni richieste tramite accordi. Gli Stati membri adottano tutte le iniziative necessarie per essere in grado in ogni momento di garantire i risultati previsti dalla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

La direttiva all'esame non pregiudica le misure relative alla protezione della donna, in particolare per quanto riguarda la gravidanza e la maternità, ma anzi si stabilisce che alla fine del periodo di congedo per maternità, la donna ha diritto di riprendere il proprio lavoro o un posto equivalente secondo termini e condizioni che non le siano meno favorevoli, e a beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro che le sarebbero spettati durante la sua assenza.

Si stabilisce inoltre che le molestie e le molestie sessuali, ai sensi della presente direttiva, sono considerate discriminazioni fondate sul sesso e sono pertanto vietate.

Gli Stati membri incoraggiano, in conformità con il diritto, gli accordi collettivi o le prassi nazionali, i datori di lavoro e i responsabili dell'accesso alla formazione professionale a prendere misure per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, le molestie e le molestie sessuali sul luogo di lavoro.

La direttiva all'esame lascia altresì impregiudicate le disposizioni della direttiva 96/34/CE del Consiglio, del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso all'UNICE, dal CEEP e dalla CES (14), e della direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE).

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Parlamento europeo e Consiglio

Tipo di atto e data: Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1786/2002 del 23-9-2002 che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2003-2008).

Pubblicazione: G.U.C.E. 9 ottobre 2002, n. L 271. Entrata in vigore il 9 ottobre 2002.

Destinatari: Stati membri

Termine per l'attuazione: 2008

Materia: tutela della salute quale priorità in tutte le politiche ed azioni comunitarie

Per l'inquadramento della politica comunitaria e l'accenno al principio di precauzione, come applicato nella suddetta materia, si rinvia alla premessa contenuta nella scheda relativa alla "Risoluzione del Consiglio del 3 giugno 2002 su una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (2002-2006)".

SINTESI

Si afferma nei considerando della decisione all'esame che la Comunità è impegnata a promuovere e migliorare la salute, prevenendo le malattie e lottando contro le minacce potenziali per la salute, nell'intento di ridurre la morbilità, la mortalità precoce e la disabilità invalidante evitabili.

Per contribuire al benessere dei cittadini europei, la Comunità deve affrontare in modo coordinato e coerente i fattori che suscitano preoccupazione tra i suoi cittadini quanto ai rischi per la salute e rispondere alle loro aspettative di un elevato livello di protezione della salute. Pertanto, **tutte le attività della Comunità aventi attinenza alla sanità devono avere un elevato grado di visibilità e di trasparenza e consentire la consultazione e la partecipazione di tutti gli interessati in modo equilibrato, onde promuovere una migliore conoscenza e comunicazione e consentire un più ampio coinvolgimento delle persone nelle decisioni riguardanti la loro salute.** Esiste pertanto il diritto della popolazione della Comunità a ricevere informazioni semplici, chiare e scientificamente valide sulle misure volte a tutelare la salute ed a prevenire le malattie, allo scopo di migliorare la qualità della vita.

La salute costituisce una priorità e nella definizione e nella messa in atto di tutte le politiche e attività comunitarie si dovrebbe garantire un elevato livello di tutela della salute. In virtù dell'articolo 152 del trattato, si chiede alla Comunità di svolgere un ruolo attivo nel settore adottando, conformemente al principio di sussidiarietà, le misure che non possono essere adottate dai singoli Stati.

Nel contesto del **quadro di azione per la sanità pubblica** definito nella **comunicazione della Commissione, del 24 novembre 1993**, relativa al quadro di azione nel campo della sanità pubblica **sono stati adottati i seguenti otto programmi d'azione:**

- decisione n. 645/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 marzo 1996, per l'adozione di un programma d'azione comunitario concernente la promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione sanitaria nel quadro dell'azione nel campo della sanità pubblica (1996-2000),
- decisione n. 646/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 marzo 1996, che adotta un piano d'azione contro il cancro nell'ambito del programma quadro per la sanità pubblica (1996-2000),
- decisione n. 647/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 marzo 1996, che adotta un programma d'azione comunitario sulla prevenzione dell'AIDS e di altre malattie trasmissibili nel contesto dell'azione in materia di sanità pubblica (1996-2000),

- decisione n. 102/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, che adotta un programma di azione comunitaria in materia di prevenzione della tossicodipendenza nel quadro dell'azione comunitaria nel campo della sanità pubblica (1996-2000),
- decisione n. 1400/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1997, per l'adozione di un programma d'azione comunitario in materia di monitoraggio sanitario nel quadro dell'azione nel campo della sanità pubblica (1997-2001),
- decisione n. 372/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 febbraio 1999, che adotta un programma di azione comunitaria sulla prevenzione delle lesioni personali nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica (1999-2003),
- decisione n. 1295/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 1999, che adotta un programma d'azione comunitaria sulle malattie rare nel quadro dell'azione nel settore della sanità pubblica (1999-2003), e
- decisione n. 1296/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 1999, che adotta un programma di azione comunitaria sulle malattie connesse con l'inquinamento nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica (1999-2001).

Inoltre, è stata adottata la decisione n. 2119/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 1998, che istituisce una rete di sorveglianza epidemiologica e di controllo delle malattie trasmissibili nella Comunità. In forza di tale decisione, la Commissione ha adottato il 22 dicembre 1999 la decisione n. 2000/57/CE sul sistema di allarme rapido e di reazione per la prevenzione e il controllo delle malattie trasmissibili.

La decisione all'esame istituisce un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica che inizia il 1° gennaio 2003 e termina il 31 dicembre 2008.

Il programma, che integra le politiche nazionali, è diretto alla protezione della salute umana e al miglioramento della sanità pubblica.

Gli obiettivi generali del programma sono i seguenti:

- a) migliorare l'informazione e le conoscenze per lo sviluppo della sanità pubblica;
- b) accrescere la capacità di reagire rapidamente e in modo coordinato alle minacce che incombono sulla salute;
- c) promuovere la salute e prevenire le malattie affrontando i determinanti sanitari in tutte le politiche e le attività.

Il programma contribuisce pertanto a garantire un alto livello di protezione della salute umana nella definizione e attuazione di tutte le politiche e attività comunitarie, promuovendo una strategia sanitaria integrata e intersettoriale; contribuisce inoltre a lottare contro le disparità nel settore della salute; incoraggia infine la cooperazione tra Stati membri nei settori contemplati dall'articolo 152 del trattato.

Gli obiettivi generali del programma sono perseguiti tramite le azioni elencate nell'allegato.

Tali azioni sono attuate in stretta collaborazione con gli Stati membri, mediante il sostegno ad attività di natura trasversale che possono essere impiegate per applicare in tutto o in parte le azioni e che all'occorrenza possono essere combinate.

Queste attività sono le seguenti:

1. Migliorare l'informazione e le conoscenze in materia di sanità per lo sviluppo della sanità pubblica mediante:

1.1. l'elaborazione e l'attuazione di un sostenibile sistema di monitoraggio sanitario per stabilire, a livello comunitario, indicatori quantitativi e qualitativi comparabili, sulla base dei lavori esistenti e dei risultati conseguiti e per raccogliere, analizzare e diffondere, a livello comunitario, informazioni comparabili, compatibili e specifiche in base al sesso e all'età sulla salute umana concernenti lo stato di salute, le politiche sanitarie e i determinanti sanitari, inclusi la demografia, la geografia e le situazioni socioeconomiche, i fattori personali e biologici, i comportamenti che incidono sulla salute quali abuso di determinate

sostanze, nutrizione, attività fisica, comportamento sessuale, condizioni di vita e di lavoro, nonché le condizioni ambientali prestando particolare attenzione alle disuguaglianze di ordine sanitario;

1.2. lo sviluppo di un sistema informativo per la sorveglianza, l'allarme e l'individuazione rapidi delle minacce che incombono sulla salute, tanto per le malattie trasmissibili, anche per quanto riguarda il pericolo della trasmissione transfrontaliera delle malattie (compresi i resistenti patogeni), che per le malattie non trasmissibili;

1.3. il miglioramento del sistema di trasmissione e di scambio di informazioni e di dati sanitari, compreso l'accesso del pubblico;

1.4. lo sviluppo e l'impiego di meccanismi di analisi, consulenza, relazione, informazione e consultazione con gli Stati membri e gli operatori interessati relativamente alle questioni sanitarie pertinenti a livello comunitario;

1.5. il miglioramento dell'analisi e delle conoscenze riguardanti il ruolo svolto dall'evoluzione della politica sanitaria e dalle altre attività e politiche comunitarie, quale il mercato interno in quanto capace di influenzare i sistemi sanitari, ai fini del conseguimento di un livello elevato di protezione della salute umana, compresa l'elaborazione di criteri e metodologie di valutazione delle politiche e del loro impatto sulla salute, nonché l'elaborazione di altre correlazioni tra la sanità pubblica ed altre politiche;

1.6. il riesame, l'analisi ed il sostegno degli scambi di esperienze sulle tecnologie sanitarie, comprese le nuove tecnologie dell'informazione;

1.7. il sostegno allo scambio di informazioni e di esperienze in materia di buone pratiche;

1.8. l'elaborazione e l'attuazione di un'azione comune unitamente ai piani elaborati in base a e-Europe, al fine di migliorare, per il pubblico in generale, la disponibilità su Internet delle informazioni su questioni sanitarie, nonché l'esame della possibilità di istituire un sistema di sigilli comunitari di qualità riconoscibili per i siti Internet.

I dati esistenti e le informazioni raccolte dal sistema sono resi facilmente accessibili alla Comunità, agli utilizzatori interessati degli Stati membri e, eventualmente, alle organizzazioni internazionali.

L'elemento statistico di tale sistema sarà sviluppato in collaborazione con gli Stati membri, facendo ricorso ove necessario al programma statistico comunitario per promuovere le sinergie ed evitare le sovrapposizioni.

2. Potenziare la capacità di reagire rapidamente e in modo coordinato alle minacce che incombono sulla salute mediante:

2.1. il rafforzamento della capacità di affrontare le malattie trasmissibili, attraverso il sostegno all'ulteriore attuazione della decisione n. 2119/98/CE sulla rete di sorveglianza epidemiologica e di controllo delle malattie trasmissibili nella Comunità;

2.2. il sostegno al funzionamento della rete, negli Stati membri e nei paesi partecipanti ai sensi dell'articolo 10 della presente decisione, in particolare per quanto concerne indagini comuni, formazione, valutazione continuativa e assicurazione di qualità nonché, se del caso, per quanto concerne il suo contributo alle azioni descritte nell'allegato, punti 1.2 e 1.3;

2.3. lo sviluppo di strategie e meccanismi di prevenzione, gli scambi di informazioni e la reazione per quanto riguarda le minacce delle malattie non trasmissibili, comprese le minacce per la salute differenziate in base al sesso e le malattie rare;

2.4. gli scambi di informazioni concernenti strategie per far fronte alle minacce di carattere fisico, chimico o biologico che incombono sulla salute in situazioni di emergenza, comprese quelle relative ad atti terroristici, e lo sviluppo e l'uso, se del caso, di impostazioni e meccanismi comunitari;

2.5. lo scambio di informazioni sulle strategie di vaccinazione e di immunizzazione;

2.6. il miglioramento della sicurezza e della qualità degli organi e delle sostanze di origine umana, incluso il sangue, i componenti e i precursori del sangue mediante lo sviluppo di standard elevati di qualità e di sicurezza per la raccolta, la lavorazione, lo stoccaggio, la distribuzione e l'uso di tali sostanze;

2.7. la realizzazione di reti di sorveglianza per i prodotti di origine umana quali il sangue, i componenti e i precursori del sangue;

2.8. la promozione di strategie e misure riguardanti la protezione della salute umana da eventuali effetti nocivi dovuti ad agenti ambientali quali le radiazioni ionizzanti e non ionizzanti e i rumori;

2.9. lo sviluppo di strategie atte a ridurre la resistenza agli antibiotici.

3. Promuovere la salute e prevenire le malattie agendo al tempo stesso sui fattori determinanti sanitari e a livello di tutte le politiche e attività comunitarie, in particolare mediante:

3.1. l'elaborazione e l'attuazione di strategie e misure, comprese quelle connesse alla sensibilizzazione del pubblico sui determinanti sanitari legati agli stili di vita, quali l'alimentazione, l'attività fisica, il tabacco, l'alcool, le droghe e altre sostanze, nonché sulla salute mentale, ivi incluse le misure da prendere in tutte le politiche comunitarie e le strategie comunitarie specifiche a seconda del sesso e dell'età;

3.2. l'analisi della situazione e l'elaborazione di strategie sui determinanti sanitari di ordine sociale ed economico, al fine, da un lato, di individuare e combattere le disuguaglianze per quanto riguarda la sanità e, dall'altro, di valutare l'incidenza dei fattori sociali ed economici sulla salute;

3.3. l'analisi della situazione e l'elaborazione di strategie sui fattori determinanti sanitari legati all'ambiente e il contributo all'individuazione e alla valutazione delle conseguenze dei fattori ambientali sulla salute;

3.4. l'analisi della situazione e gli scambi di informazioni sui determinanti genetici e sull'impiego dello screening genetico;

3.5. lo sviluppo di metodi atti a valutare la qualità e l'efficacia delle strategie e delle misure di promozione della salute;

3.6. l'incoraggiamento delle pertinenti attività di formazione connesse alle suddette misure.

4. Misure di sostegno

4.1. Possono essere previsti contributi comunitari a sostegno di azioni e attività delle strutture di cui all'articolo 3.

4.2. In sede di esecuzione del programma, la Commissione può richiedere risorse supplementari, compreso il ricorso ad esperti, ad esempio per il sistema di monitoraggio, la valutazione del programma o la preparazione di nuova legislazione. Essa può altresì richiedere il ricorso ad esperti che lavorino per i dispositivi strutturali comunitari per il coordinamento e l'integrazione delle reti per il monitoraggio sanitario e per una reazione rapida alle minacce che incombono sulla salute. La relazione di cui all'articolo 12, paragrafo 1 è, ove necessario, corredata di eventuali proposte per adeguarsi alle esigenze.

4.3. La Commissione può inoltre intraprendere azioni di informazione, pubblicazione e divulgazione. Può inoltre svolgere studi di valutazione e organizzare seminari, convegni o altre riunioni di esperti.

Per assicurare un elevato livello di protezione della salute umana nella definizione e attuazione di tutte le politiche e attività comunitarie, gli obiettivi del programma possono essere attuati quali strategie e azioni congiunte creando collegamenti con programmi e azioni comunitari pertinenti, segnatamente negli ambiti della protezione dei consumatori, della protezione sociale, della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, dell'occupazione, della ricerca e sviluppo tecnologico, del mercato interno, della società dell'informazione e della tecnologia dell'informazione, delle statistiche, dell'agricoltura, dell'istruzione, dei trasporti, dell'industria e dell'ambiente, nonché con le azioni condotte dal Centro comune di ricerca e dagli organismi comunitari pertinenti, con i quali è incoraggiata la cooperazione.

La Commissione assicura l'esecuzione, in stretta cooperazione con gli Stati membri, delle azioni descritte nel programma. Per facilitare detta esecuzione, la Commissione

assicura, mediante dispositivi strutturali appropriati che associno strettamente gli Stati membri, il coordinamento e l'integrazione delle reti per il monitoraggio sanitario e per una reazione rapida alle minacce che incombono sulla salute.

La Commissione e gli Stati membri adottano le misure appropriate, nell'ambito delle rispettive competenze, per garantire il funzionamento efficiente del programma e sviluppare meccanismi, a livello comunitario e degli Stati membri, onde conseguire gli obiettivi del programma. Essi fanno in modo che vengano fornite informazioni appropriate sulle azioni che beneficiano di un sostegno a titolo del programma, **e che sia assicurata la partecipazione più ampia possibile per quanto concerne le azioni la cui attuazione è demandata alle autorità locali e regionali e alle organizzazioni non governative.**

La Commissione assicura la coerenza e la complementarità tra le azioni da attuarsi nell'ambito del programma e quelle attuate contestualmente ad altre attività e politiche comunitarie, **In particolare, la Commissione individua le proposte pertinenti agli obiettivi e alle azioni del programma e informa il comitato di cui all'articolo 9 di come in queste proposte si tenga conto delle considerazioni sanitarie e del loro presunto impatto sulla salute.**

Il quadro finanziario per l'attuazione del programma per il periodo menzionato all'articolo 1 è fissato a 312 milioni di EUR.

Sono abrogate il 31 dicembre 2002 e seguenti decisioni:
Decisione n. 645/96/CE, decisione n. 646/96/CE, decisione n. 647/96/CE, decisione n. 102/97/CE, decisione n. 1400/97/CE, decisione n. 372/1999/CE, decisione n. 1295/1999/CE, decisione n. 1296/1999/CE.

Procedura d'infrazione alla normativa comunitaria

Istituzione emittente: Commissione UE

Tipo di atto e data: Parere motivato ex art. 226 Trattato CEE – avvio procedura d'infrazione del 26 settembre 2002

Pubblicazione:

Destinatari: Italia

Termine per l'attuazione: due mesi

Materia: sicurezza nei luoghi di lavoro

SINTESI

L'Italia é stata posta sotto accusa dall'UE per la non corretta trasposizione sul piano nazionale della direttiva 89/655/CEE recante i requisiti minimi di sicurezza per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori.

L'Avvocatura generale dell'UE ha presentato il 26 settembre 2002 alla Corte Europea di Giustizia le sue conclusioni sulle divergenze tra le norme europee e le disposizioni contenute nel D.Lgs. 626/1994, chiedendo la condanna dell'Italia per l'infrazione delle disposizioni comunitarie sulla sicurezza nel posto di lavoro.

Le mancanze ravvisate riguardano la trasposizione incompleta della direttiva 89/655/CEE, che prevede che il datore di lavoro si procuri e utilizzi attrezzature in grado di soddisfare determinati requisiti minimi. Tale direttiva rientra tra le "direttive particolari" della direttiva 89/391/CEE, in materia di sicurezza e salute sul posto di lavoro, ed entrambe sono state recepite nel D. Lgs. 626/94, ad avviso della Commissione UE in modo incompleto e carente. Quattro sono le censure formulate. Innanzitutto la direttiva 89/655/CEE prevede che dal posto di comando principale dell'azienda l'operatore debba essere posto in grado di accorgersi dell'assenza di persone nelle zone pericolose e, se ciò non fosse possibile, qualsiasi messa in moto dovrà essere preceduta da un segnale automatico di avvertimento sonoro o visivo, in modo che la persona esposta abbia il tempo di sottrarsi rapidamente ad eventuali rischi causati dalla messa in moto e/o dall'arresto dell'attrezzatura di lavoro. La legge italiana, al riguardo, non farebbe riferimento allo scopo della norma che é quello di consentire agli addetti ed a qualunque persona presente sul posto di lavoro di sottrarsi al pericolo.

Le norme europee, inoltre, richiedono che anche la modifica rilevante delle condizioni di funzionamento di un'attrezzatura possa avvenire solo mediante un'azione volontaria, l'ordinamento italiano, invece, non prende in considerazione tale aspetto della disciplina comunitaria.

Secondo la direttiva 89/655/CEE ogni postazione di lavoro deve essere dotata di un dispositivo in grado di arrestare tutta l'attrezzatura di lavoro, concepito in modo tale che l'ordine di arresto sia prioritario rispetto a quello di accensione. Secondo la Commissione la normativa italiana non contiene questa disposizione.

Infine, l'ultima censura riguarda in generale la carente trasposizione delle norme comunitarie relative ai dispositivi di protezione (che devono essere posti a distanza sufficiente dalle zone pericolose, non devono provocare rischi supplementari o essere facilmente elusi o resi inefficaci, e non devono limitare più del necessario l'osservazione del ciclo di lavoro).

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Parlamento Europeo e Consiglio

Tipo di atto e data: Proposta modificata di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio COM/2002/0544 def. relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale presentata dalla Commissione il 30 settembre 2002

Pubblicazione: --

Destinatari: Stati membri

Termine per l'attuazione: --

Materia: protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale

SINTESI

Lo schema originario di provvedimento era stato presentato dalla Commissione nel marzo del 2001 ed era stato licenziato dal Parlamento europeo con vari emendamenti. La proposta di direttiva modificata in esame viene ripresentata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 250, paragrafo 2 del Trattato CE, il quale prevede che, fintanto che il Consiglio non abbia deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase del procedimento di formazione di un atto comunitario.

La proposta di direttiva della Commissione **chiede agli Stati membri di istituire sanzioni penali per la violazione della normativa ambientale** in quanto solo questo tipo di misure sembra appropriato e sufficientemente dissuasivo per assicurare un livello adeguato di osservanza della normativa ambientale che le sanzioni attualmente irrogate dagli Stati membri non sembrano garantire.

La direttiva si propone lo scopo di stabilire uno "standard normativo minimo" sugli elementi costitutivi dei reati contro la legislazione comunitaria in materia di ambiente e di giungere a delle definizioni comuni e a delle incriminazioni e sanzioni mirate, in relazione alla definizione di attività inquinanti soggette a sanzioni penali.

In linea con il principio secondo cui un'azione della Comunità non deve andare al di là di quanto necessario per raggiungere gli obiettivi del trattato (articolo 5, paragrafo 3, del trattato CE), **la proposta riguarda solo le attività inquinanti** che in genere determinano, o è probabile che determinino, un deterioramento significativo o un danno rilevante all'ambiente. **Tali attività, quando vengano poste in essere intenzionalmente o per grave negligenza, devono costituire reato.**

Vengono elencate, quindi, un numero di infrazioni di obblighi stabiliti dalla legislazione comunitaria in materia di ambiente e/o di disposizioni legislative nazionali di trasposizione di tali obblighi nell'ordinamento giuridico interno, selezionando solo gli obblighi la cui violazione comporti seri danni all'ambiente (ad es. scarico di idrocarburi, oli usati o fanghi derivanti dal trattamento delle acque; emissioni di sostanze nell'aria; scarico di rifiuti sul o nel suolo o in acqua; possesso, cattura, danneggiamento o commercio di esemplari di specie protette; deterioramento significativo di un habitat protetto; esercizio di uno stabilimento industriale in cui si svolgano attività pericolose).

Alcune delle attività elencate risultano vietate di per se stesse in virtù delle diverse disposizioni legislative comunitarie, indipendentemente dall'esistenza o meno, nel singolo caso concreto, della prova di un effetto negativo concreto sull'ambiente, in quanto la legislazione comunitaria considera tali attività nocive o particolarmente pericolose per l'ambiente e per questo motivo vuole che esse siano considerate reato, ritenendo che il rischio per l'ambiente sia insito nell'attività in quanto tale, indipendentemente dall'eventuale danno che provoca.

Tra gli emendamenti apportati al testo originario della proposta figura la precisazione nei "considerandi" che **le disposizioni di diritto penale devono essere introdotte a livello nazionale e che la direttiva non intende autorizzare la Comunità ad intervenire nelle disposizioni nazionali di diritto penale.**

Inoltre viene precisato che la direttiva detta unicamente norme minime e lascia quindi agli Stati membri la possibilità di introdurre o mantenere, ai fini della protezione dell'ambiente, pene più severe per fatti penalmente perseguibili, diversi da quelli espressamente menzionati nelle direttive comunitarie citate in allegato alla medesima.

La proposta di direttiva ritiene, comunque, essenziale per assicurare l'osservanza effettiva della normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente, che le persone giuridiche, possano essere ritenute responsabili e passibili di sanzioni in tutta la Comunità. Tuttavia, poiché in alcuni Stati membri può rivelarsi difficile introdurre sanzioni penali contro le persone giuridiche senza modificare principi fondamentali dell'ordinamento giuridico nazionale, è previsto che gli Stati membri possano prevedere sanzioni di natura non penale, purché efficaci, proporzionate e dissuasive, quali ad esempio, le sanzioni pecuniarie non penali, l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, i provvedimenti giudiziari di scioglimento o l'esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico.

Tra gli emendamenti apportati al testo originario figura il riferimento al fatto che le pene detentive di cui alla direttiva, relative ai reati ambientali, devono dar luogo all'extradizione o alla consegna dei soggetti (persone fisiche) ritenuti responsabili di reati ambientali.

Gli Stati membri dovranno, dunque, inserire nei propri ordinamenti giuridici norme penali che prevedano la consegna ad altro Stato europeo dei suddetti responsabili.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Commissione UE

Tipo di atto e data: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM (2002) 539 del 2 ottobre 2002 "Verso una strategia per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino"

Pubblicazione: --

Destinatari: Consiglio e Parlamento europeo

Termine per l'attuazione: --

Materia: ambiente – protezione dell'ambiente marino – linee guida

SINTESI

Il Sesto programma di azione in materia di ambiente prevede l'elaborazione di una strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino, finalizzata alla "promozione dell'uso sostenibile dei mari e della conservazione degli ecosistemi marini". Sul piano comunitario non esiste una politica generale ed integrata per la salvaguardia del mare, esistono alcune misure per controllare e ridurre i vari tipi di pressioni e di impatti, ma si tratta di un complesso mosaico di politiche, norme, programmi e piani di azione settoriali, caratterizzati da specifici ambiti geografici di applicazione.

La Comunicazione in esame rappresenta il primo passo verso **l'elaborazione di una politica organica che integri i diversi aspetti connessi alla gestione dell'ambiente marino, sia in attuazione delle previsioni del Sesto programma, sia dei risultati del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg**, il quale ha deciso, tra l'altro, di incoraggiare l'applicazione, a partire dal 2010, dell'approccio ecosistemico agli oceani.

La Comunicazione parte dalla considerazione che una delle caratteristiche dell'ambiente marino è il gran numero di organizzazioni, convenzioni regionali e organismi internazionali impegnati nella sua protezione, per cui è necessario prendere in considerazione la complessità istituzionale e giuridica, come uno dei principali aspetti, per poter elaborare una strategia comunitaria per la protezione dello stesso.

Per queste ragioni il documento è intitolato "Verso una strategia per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino" e, trattandosi della prima comunicazione in tal senso, è stato ritenuto prematuro stabilire l'approccio integrato che si dovrà seguire in futuro, in quanto ancora non sono disponibili tutte le informazioni necessarie per definire una politica integrata. Il documento procede quindi per settori e per azioni, in modo da riflettere tutta la complessità delle tematiche affrontate, e getta le fondamenta della futura strategia tematica. In particolare esso:

- riassume le informazioni disponibili sullo stato ambientale dei mari e degli oceani individuando le principali minacce (quali ad es. la riduzione della biodiversità; l'eccessivo sfruttamento delle risorse marine; l'inquinamento da idrocarburi, ecc.)
- fornisce un quadro di insieme delle politiche elaborate ed attuate per la protezione dell'ambiente marino, sia nell'Unione europea sia a livello regionale e internazionale;
- esamina le attività di monitoraggio, valutazione e ricerca e gestione dei dati in corso al fine di evidenziarne le lacune;
- propone alcune conclusioni operative sulle azioni necessarie per migliorare l'attuale situazione;
- definisce appositi obiettivi per promuovere l'uso sostenibile dei mari;
- stabilisce un piano di azione ed un programma di lavoro che consentiranno alle Istituzioni comunitarie, agli Stati membri, ai paesi candidati all'adesione e a tutte le parti

interessate di collaborare alla definizione e all'elaborazione, entro il 2004, di una strategia tematica per la protezione e l'uso sostenibile dell'ambiente marino.

Procedura d'infrazione alla normativa comunitaria

Istituzione emittente: Commissione UE

Tipo di atto e data: Richiesta di chiarimenti ex art. 226 Trattato CEE – avvio procedura d'infrazione C (2002) 3868 del 16 ottobre 2002

Pubblicazione: --

Destinatari: Stato Italiano

Termine per l'attuazione: due mesi

Materia: ambiente – definizione di rifiuto

SINTESI

Con nota C (2002)3868 del 16 ottobre 2002 la Commissione UE ha ufficialmente avviato la procedura di infrazione a carico dello Stato Italiano **contro la definizione autentica del termine rifiuto contenuta nell'articolo 14 del D.L. 138/2002, (noto come "decreto Omnibus") convertito nella legge 178 dell'8 agosto 2002.**

Si tratta del primo atto della procedura di infrazione che si sostanzia in una richiesta di chiarimenti al Governo italiano, cui potrà seguire, nel caso in cui la Commissione non si ritenga soddisfatta dalle spiegazioni fornite, l'avviso motivato al fine del ricorso alla Corte di Giustizia UE.

Il decreto legge era stato emanato in seguito al sequestro operato dalla magistratura di quantitativi di rottami ferrosi, destinati ad essere fusi presso locali acciaierie, e provenienti dai Paesi dell'Est Europa in quanto i rottami, senza aver subito un trattamento preventivo, erano fatti entrare in Italia come materie prime e non come rifiuti, eludendo la relativa disciplina normativa.

Al riguardo deve essere evidenziato che l'articolo I (a) della direttiva 91/156/CEE é stato in origine trasposto nella legislazione italiana dall' articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. Ai sensi di tale disposizione, è da intendersi per rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate all'allegato A e di cui il detentore si disfi, o abbia deciso, o abbia l'obbligo di disfarsi". L'allegato A al decreto legislativo n. 22/97 riproduce l'allegato I della direttiva 75/442/CEE come modificata.

L'articolo 14 del decreto-legge n. 138 dell'8 luglio 2002 concernente "interpretazione autentica della definizione di rifiuto di cui l'articolo 6, comma I, lettera a) del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22", convertito in legge n. 178 dell'8 agosto 2002 e notificato alla Commissione con lettera del 5 settembre 2002 del Ministero dell'Ambiente, ha stabilito alcune regole interpretative vincolanti dei termini "si disfi", "abbia deciso" ed "abbia l'obbligo di disfarsi", contenuti nel summenzionato articolo 6, comma 1, lettera a). In base a questa disposizione deve intendersi per a) "si disfi": qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22; b) "abbia deciso": la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze, materiali o beni; c) "abbia l'obbligo di disfarsi": l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene derivi da un provvedimento delle pubbliche autorità o sia imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza o del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22. La norma precisa che non ricorrono le fattispecie di cui alle lettere b) e c) del comma a, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni:

a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;

b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22.

Secondo la Commissione UE i criteri interpretativi della nozione comunitaria di rifiuto contenuti nella normativa italiana di recente emanazione contrastano con la direttiva comunitaria, così come interpretata ripetutamente dalla Corte Europea di Giustizia, e sono tali da limitare significativamente l'ambito di applicazione di tale direttiva in Italia.

In particolare, **il D.L. italiano che fornisce criteri per l'interpretazione delle espressioni "abbia deciso di disfarsi" e "abbia l'obbligo di disfarsi", secondo l'esecutivo comunitario, ha inteso sottrarre gran parte dei rifiuti recuperabili dalla definizione di rifiuto contenuta nella direttiva 91/156/CEE (attuata in Italia con il D. Lgs. 22/1997 sui rifiuti) che, invece, riguarda sia i rifiuti destinati a smaltimento che quelli destinati a recupero.**

La Commissione ha ricordato come, alla luce della giurisprudenza comunitaria sul punto, nell'interpretazione della nozione di rifiuto l'ambito di applicazione relativo dipende dal significato del **termine "disfarsi", termine che, comunque, deve essere interpretato tenendo conto delle finalità della direttiva, ossia la tutela dell'ambiente e della salute umana, non potendo, pertanto essere interpretato in modo restrittivo.**

La Commissione ha ricordato che l'effettiva esistenza di un rifiuto ai sensi della direttiva 91/156/CEE deve essere accertata alla luce del complesso delle circostanze "tenendo conto delle finalità della direttiva ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia".

A parere della Commissione, l'esclusione introdotta dallo Stato Italiano, che ha per effetto la non applicabilità delle disposizioni sulla gestione dei rifiuti di cui alla direttiva, è contraria alla direttiva stessa, che non può essere derogata da una norma di diritto interno, e che non prevede alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione per tali materiali residuali di produzione o di consumo.

Giurisprudenza comunitaria

Autorità giudiziaria emittente: Corte Europea di Giustizia

Tipo di atto e data: sentenza C-455/00 del 24 ottobre 2002

Pubblicazione: --

Ricorrente: Commissione UE

Contro: Stato Italiano

Norme impugnate: art. 55 D. Lgs. 626/1994

Norme violate: Direttiva 90/270/CEE

Materia: sicurezza sul posto di lavoro – uso di videoterminali

SINTESI

L'Italia é stata condannata dalla Corte di Giustizia UE per incompleta trasposizione della direttiva 90/270/CEE recante prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali.

La sentenza ha come premessa la mancanza di un parere motivato che l'Italia avrebbe dovuto comunicare, ai sensi dell'art. 226 del Trattato, alla Commissione UE entro il 9 settembre 1999, con riguardo alla mancata previsione nel D. Lgs. 626/1994, nel quale la direttiva é stata trasposta, del diritto del lavoratore ad ottenere dispositivi speciali di correzione, in funzione dell'attività svolta, qualora il medico competente, a seguito di un esame oculistico, ne prescriva l'utilizzo e non sia possibile ricorrere a dispositivi di correzione normali. **La Commissione sostiene che, trattandosi della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, il diritto ad ottenere questi dispositivi dovrebbe essere definito con assoluta chiarezza, cosa che la normativa italiana non fa.**

Tale preoccupazione é stata fatta propria dalla Corte di Giustizia che ha dato ragione alla Commissione UE, affermando, altresì, l'irrelevanza che la spesa relativa alla dotazione di dispositivi speciali di correzione in funzione dell'attività svolta sia a carico del datore di lavoro.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Commissione UE

Tipo di atto e data: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Com (2002) 590 def. del 30 ottobre 2002 – Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2003

Pubblicazione: --

Destinatari: Parlamento Europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni

Termine per l'attuazione: 2003

Materia: programma legislativo comunitario per il 2003 - provvedimenti in campo ambientale -

SINTESI

Il Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2003 (il "Programma di lavoro") è stato elaborato sulla base di un ampio dialogo preparatorio con il Parlamento europeo ed il Consiglio, nel quadro del ciclo di pianificazione strategica e di programmazione della Commissione. Esso segna l'inizio di un metodo di pianificazione politica più integrata e più coerente per l'Unione europea.

Nel febbraio 2002, la Commissione ha adottato la sua Strategia politica annuale per il 2003, nella quale ha definito tre priorità politiche per il prossimo anno, nonché gli obiettivi, le principali iniziative e le relative risorse:

- un'Europa allargata;
- stabilità e sicurezza;
- un'economia sostenibile e solidale.

Sulla base delle iniziative principali definite nella strategia politica annuale e nel documento di valutazione, **la comunicazione in esame ha messo in luce le principali iniziative che la Commissione ha l'intenzione di avviare nel 2003 per le tre priorità politiche.** Nella misura in cui è prevista l'adozione di **proposte legislative o di atti non legislativi (comunicazioni o Libri bianchi ad esempio)**, esse sono **riprese nel primo elenco allegato al programma di lavoro (che rimane comunque un programma di lavoro "aperto")**.

E' inoltre opportuno sottolineare un altro elemento nuovo di questo Programma di lavoro: nel giugno 2002, la Commissione ha adottato una prima serie di iniziative volte a mantenere l'impegno, preso nel Libro bianco sulla *governance* europea, a contribuire ad un miglior funzionamento delle istituzioni europee. Nel quadro di questo primo pacchetto di misure "Una migliore regolamentazione", approvato dal Consiglio europeo di Siviglia, la Commissione ha instaurato **un nuovo meccanismo al fine di analizzare l'impatto delle principali proposte e al fine di migliorare la qualità della legislazione comunitaria, rendendo sistematico l'esame dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e analizzando i vantaggi economici, sociali e ambientali nel contesto della strategia di sviluppo sostenibile.** Questo meccanismo di valutazione d'impatto si applicherà pienamente **dal 2004 in poi, tuttavia un certo numero di proposte che figurano nel programma d'azione per il 2003** sono già state selezionate per essere oggetto di questa valutazione d'impatto.

Nell'ambito degli obiettivi individuati dal Programma legislativo, per quanto riguarda le oltre trenta tematiche ambientali individuate e che saranno disciplinate dalle istituzioni UE nel corso dell'anno prossimo, sono stabilite le seguenti priorità:

- mantenere le politiche macroeconomiche orientate verso la stabilità e accelerare l'attuazione della strategia di Lisbona, compresa la promozione di una società basata sulla conoscenza, il rafforzamento del mercato interno dei servizi, l'eliminazione delle distorsioni fiscali e la promozione dell'occupazione;
- promuovere lo sviluppo sostenibile e rafforzare la coesione sociale ed economica affrontando le preoccupazioni ambientali, sociali ed economiche attraverso l'attuazione della Strategia europea di sviluppo sostenibile;
- garantire la sostenibilità, la coerenza e la compatibilità di un certo numero di politiche interne ed esterne essenziali, in particolare nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia, dell'immigrazione e delle finanze pubbliche nel contesto dell'Unione monetaria;
- migliorare l'applicazione della legislazione comunitaria in materia d'ambiente;
- proseguire l'espansione permanente delle reti transeuropee di trasporto e di energia;
- elaborare ed attuare le strategie tematiche nel quadro del Sesto programma d'azione per l'ambiente, in particolare sull'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali e sull'ambiente urbano;
- elaborare proposte per una politica integrata dei prodotti e una nuova strategia in materia di sostanze chimiche, di misure di riduzione dei rischi richieste dalla legislazione vigente riguardante le sostanze pericolose;
- preparare e attuare un piano d'azione sulle tecnologie pulite per la crescita e lo sviluppo;
- applicare in modo efficace il nuovo strumento di valutazione d'impatto, al fine di poter meglio legiferare e progredire sulla via dello sviluppo sostenibile;
- attuare il nuovo Fondo di Solidarietà dell'Unione europea destinato a venire in aiuto alle vittime di gravi catastrofi;
- adottare misure in materia di costi destinati a sostenere lo sviluppo sostenibile, in particolare per quanto riguarda le politiche dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti.

Al fine di garantire una rapida applicazione dello strumento di analisi di impatto della regolamentazione, che nel futuro si applicherà a tutte le proposte principali adottate dalla Commissione nel quadro della Strategia politica annuale e/o del programma di lavoro, (sia che si tratti di misure regolamentari o di altre proposte che abbiano un'incidenza economica, sociale ed ambientale), la Commissione ha deciso che un certo numero di proposte figuranti nel programma di lavoro per il 2003 sarebbero state oggetto di un'analisi di impatto approfondita.

Tali proposte sono menzionate nell'allegato 2 al Programma e sono state selezionate sulla base dell'importanza delle proposte rispetto alle priorità politiche e della possibilità di effettuare l'analisi a breve termine basandosi sulle ricerche esistenti e sui lavori già avviati.

Il lavoro legislativo e il programma di lavoro della Commissione rappresentano un importante contributo alle attività delle altre istituzioni europee nel 2003, in particolare del Parlamento europeo.

La Commissione ha inoltre presentato una serie di proposte volte a mantenere gli impegni presi nel Libro bianco sulla *Governance europea*, migliorando il funzionamento delle istituzioni europee e rafforzando l'apertura e l'efficacia dei metodi di lavoro comunitari.

Tra le proposte sopra indicate figurano un piano d'azione a favore di una migliore regolamentazione, norme minime in materia di consultazione e un nuovo meccanismo di valutazione d'impatto per la legislazione comunitaria. Le istituzioni comunitarie negoziano attualmente un accordo interistituzionale volto ad applicare tali proposte al fine di ottenere una migliore regolamentazione. Entro la fine del 2002, la Commissione adotterà una

relazione sulla concretizzazione dei suoi impegni in materia di *governance* e un secondo pacchetto di proposte a favore di una migliore regolamentazione.

Si riportano di seguito gli **allegati relativi al Programma legislativo per il 2003:**

ALLEGATO 2

Proposte per il 2003 che saranno oggetto di un'analisi d'impatto approfondita prima della loro adozione

Proposta o atto (n. di riferimento nell'elenco allegato al programma di lavoro)

Servizi responsabili

Priorità "Allargamento"

_ Proposta di decisione che sostituisce la decisione 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (orientamenti RTE).

(2003/TREN/35)

TREN

Priorità "Stabilità e sicurezza"

_ Regolamento sulla sicurezza nelle industrie

(2003/ADMIN/8)

ADMIN

_ Comunicazione della Commissione sullo stato d'avanzamento e dello sviluppo del meccanismo Euro-Mediterraneo (2003/CEFIN+/23)

ECFIN

_ Strategia integrata per prevenire i rischi naturali, provocati dall'uomo o da altri fattori, ed inoltre per prepararvisi e rispondervi (2003/ENV/77)

ENV con GPI

_ Comunicazione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi (2003/JAI/172)

JAI

_ Comunicazione sul trattamento delle domande di asilo all'esterno dell'UE (2003/JAI/143)

JAI

_ Progetto di decisione quadro che fissa norme comuni in materia di garanzia e di procedura per le persone accusate di delitti penali nell'insieme dell'UE (2003/JAI/158)

JAI

Priorità "Economia sostenibile e solidale"

_ Revisione della strategia europea per l'occupazione

(2003/EMPL/11)

EMPL

_ Rifusione delle direttive relative all'uguaglianza tra donne e uomini (2003/EMPL/34)

EMPL

_ Integrazione dell'ambiente nella normalizzazione

(2003/ENV/22)

ENV/ENTR

_ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione delle acque sotterranee (2003/ENV/39)

ENV

28

_ Direttiva sull'infrastruttura dell'informazione spaziale in Europa (2003/ENV+70)

ENV

_ Legislazione sull'attuazione congiunta degli strumenti flessibili di Kyoto (JI) e sul meccanismo di sviluppo pulito

(CDM) (2003/ENV/75

ENV

_ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pile e agli accumulatori (2000/088)

ENV

_ Comunicazione "on financing of NATURA" 2000 (2003/ENV+/40)

ENV, AGRI, REGIO, BUDG

_ Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce piani di gestione pluriennale per le risorse alieutiche che superano i limiti biologici sicuri (2003/FISH/7)

FISH

_ Regolamento del Consiglio che stabilisce una struttura d'ispezione comune nell'ambito della Comunità per la pesca (2003/FISH/9)

FISH

_ Comunicazione sul futuro della politica audiovisiva europea (2003/EAC/11)

EAC con GPI

_ Proposta di modifica della direttiva "disegni o modelli" (2003/ MARKT/16)

MARKT

_ Proposta di direttiva sulla riassicurazione (2003/ MARKT/21)

MARKT

_ Comunicazione sul piano d'azione per il capitale di rischio (2003/ MARKT/+28)

MARKT

_ Proposta di direttiva sui servizi nell'ambito del mercato interno (2003/ MARKT/23)

MARKT

_ Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE per quanto riguarda il regime applicabile ai poteri pubblici e alle sovvenzioni (2003/TAXUD/10)

TAXUD

_ Revisione del regime applicabile al tabacco (2003/AGRI/19)

AGRI con GPI

_ Revisione del regime dello zucchero (2003/AGRI/9) AGRI con GPI

_ Proposta di direttiva quadro del Parlamento europeo e del Consiglio sulle prassi commerciali leali (2003/SANCO/53)

SANCO

29

_ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla presenza di cadmio nei fertilizzanti (2003/ENTR/40)

ENTR con GPI

_ Comunicazione: orientamenti di base volti a conferire un carattere di sostenibilità al turismo europeo (2003/ENTR/46)

ENTR con GPI

_ Proposta di direttiva relativa alla riduzione del livello delle emissioni di sostanze inquinanti provenienti da veicoli a motore a due o a tre ruote (2003/ENTR/61)

ENTR

_ Proposta di direttiva che modifica la direttiva 70/220/CEE

concernente le misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con i gas prodotti dai veicoli a motore (2003/ENTR/63)

ENTR

_ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle medicine utilizzate in pediatria (2003/ENTR/59)

ENTR

_ Proposta di direttiva relativa all'ingegneria del tessuto umano e ai prodotti fabbricati a partire da tessuti (2003/ENTR/37)

ENTR

_ Revisione delle direttive 75/106/CEE e 80/232/CEE (imballaggi preconfezionati - gamme di quantità e capacità nominali) (2003/ENTR/33)

ENTR

_ Comunicazione sulla transizione dalla televisione analogica alla televisione numerica: l'Europa passa al numerico (2003/INFSO/13)

INFSO

_ Comunicazione sui veicoli intelligenti e la sicurezza stradale (2003/INFSO/14)

INFSO

30

_ Direttiva che garantisce che gli operatori postali non esercitino attività riservate e non riservate all'interno di una stessa entità giuridica (2003/COMP/27)

COMP

_ Iniziativa europea per la democrazia e di diritti dell'uomo, regolamenti 975/976/1999 (2003/RELEX/30)

RELEX

_ Direttiva sull'accesso al mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri (2003/TREN/3)

TREN con GPI

_ Regolamenti che modificano il "terzo pacchetto aereo" (2002/TREN/28)

TREN

_ Revisione del regolamento relativo ai sistemi informatizzati di prenotazione (2002/TREN/29)

TREN

_ Regolamento riguardante la pubblicazione di relazioni relative alla qualità del trasporto aereo di passeggeri (2003/TREN/43)

TREN

_ Regolamenti che modificano il "terzo pacchetto aereo" (2002/TREN/28)

TREN

_ Mandato di negoziazione per un nuovo accordo internazionale riguardante le foreste tropicali (2003/DEV/7)

DEV

GPI = Gruppo di pilotaggio interservizi

Nell'elenco allegato al programma di lavoro, tali proposte sono segnalate dalla notazione "Analisi d'impatto approfondita", sotto la rubrica "motivazione politica".

31

ALLEGATO 3

Proposte della Commissione adottate precedentemente e alle quali altre istituzioni

comunitarie devono dare seguito

Affari generali e relazioni esterne

- Accordo sulle proposte della Commissione relative alla riforma del personale (2002/0100/CNS)

Affari economici e finanziari

- Adozione di proposte presentate nel contesto del piano d'azione per i servizi finanziari, vertenti in particolare sugli abusi di mercato (2001/0118/COD), i prospetti, (2001/0117/COD), i fondi pensione (2000/0260/COD), i conglomerati (2001/0095/COD) e la direttiva riguardante le offerte pubbliche d'acquisto (2002/0240/COD)
- Pacchetto fiscale (1998/0193/CNS, 1998/0087/CNS)
- Fiscalità energetica (1997/0111/CNS)

Giustizia e affari interni

Politica comune in materia di asilo:

- Proposta di direttiva del Consiglio riguardante le norme minime relative alla condizioni cui devono soddisfare i cittadini dei paesi terzi e gli apolidi per poter pretendere lo status di rifugiato o di persona che, per altre ragioni, ha bisogno di una protezione internazionale, e relative al contenuto di tale status (2001/0207/CNS)
- Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (2001/0182/CNS)
- Proposta di direttiva del Consiglio relativa a norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (2001/0091/CNS)
- Proposta di direttiva del Consiglio norme minime concernenti la procedura di concessione e di ritiro dello status di rifugiato negli Stati membri (2000/0238/CNS)

Politica comune in materia di immigrazione e lotta contro l'immigrazione illegale:

- Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni di entrata e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi a fini di studio, di formazione professionale o di volontariato (2002/0242/CNS)
- Proposta di direttiva del Consiglio relativa al titolo di soggiorno di breve durata rilasciato alle vittime di azioni volte ad agevolare l'immigrazione clandestina o la tratta di esseri umani che cooperano con le autorità competenti (2001/0043/CNS)

32

- Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni di entrata e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per l'esercizio di un'attività lavorativa dipendente o di un'attività economica indipendente (2001/0154/CNS)
- Proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi residenti di lunga durata (2001/0074/CNS)
- Proposta di direttiva del Consiglio relativa al diritto alla riunione familiare (1999/0258/CNS)

Frontiere interne ed esterne, politica comune in materia di visti:

- Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni alle quali i cittadini di paesi terzi possono circolare liberamente sul territorio degli Stati membri per una durata massima di tre mesi con l'introduzione di un'autorizzazione specifica di viaggio e fissazione delle condizioni di entrata in vista di uno spostamento avente una durata massima di sei mesi (2001/0155/CNS)

Cittadinanza europea:

- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri (2001/0111/COD)

Un vero spazio di giustizia in materia di diritto civile:

- Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità parentale che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 e modifica il regolamento (CE) n.

44/2001 per quanto riguarda le questioni alimentari (2002/0110/CNS)

– Proposta di regolamento del Consiglio recante creazione di un titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati (2002/0090/CNS)

– Proposta di direttiva del Consiglio volta a migliorare l'accesso alla giustizia nelle cause transfrontaliere attraverso la fissazione di regole minime comuni relative all'assistenza legale e ad altri aspetti finanziari delle procedure civili (2002/0020/CNS)

– Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'indennizzazione delle vittime della criminalità (COM(2002)562)

– Proposta di atto del Consiglio che stabilisce la Convenzione relativa alla competenza giudiziaria, al riconoscimento e all'esecuzione, negli Stati membri dell'Unione europea, delle decisioni in materia civile o commerciale (1997/0339/CNS)

Lotta contro la criminalità e il terrorismo e creazione di un vero spazio di giustizia in materia penale:

– Proposta di decisione del Consiglio relativa al finanziamento di alcune attività realizzate da Europol nel quadro della cooperazione in materia di lotta contro il terrorismo (2002/0196/CNS)

33

– Proposta di decisione quadro del Consiglio relativa agli attacchi diretti contro i sistemi di informazione (2002/0086/CNS)

– Proposta di decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro il razzismo e la xenofobia (2001/0270/CNS)

– Proposta di decisione quadro del Consiglio relativa alla determinazione delle disposizioni minime relative agli elementi costitutivi delle infrazioni penali e delle sanzioni applicabili nel settore del traffico di droga (2001/0114/CNS)

– Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale (2001/0076/COD)

– Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità attraverso il diritto penale (2001/0115/COD)

Occupazione, politica sociale, salute e consumatori

– Adozione di proposte volte a riformare il regolamento 1408/71 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (1998/0230/COD, 2001/0137/COD)

– Adozione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei (2002/0072/COD)

– Adozione della proposta che crea un vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione (2002/0136/CNS)

– Adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle norme di qualità e di sicurezza per le cellule e i tessuti umani (2002/0128/COD)

Competitività (mercato interno, industria e ricerca)

– Pacchetto sugli appalti pubblici (2000/0115/COD, 2000/0117/COD, 2001/0179/COD)

– Adozione del pacchetto sulla riforma della legislazione farmaceutica (2001/0252/COD, 2001/0253/COD, 2001/0254/COD)

– Accordo sul brevetto comunitario prima del Consiglio europeo della primavera 2003 (2000/0177/CNS)

– Comunicazione sulla tassazione dei veicoli (COM(2002)431)

Trasporti, telecomunicazioni ed energia

– Proposte relative all'apertura del mercato dell'elettricità e del gas (2001/0077/COD)

– Reti transeuropee dell'energia e dei trasporti (2001/0311/COD, 2001/0226/COD, 2001/0229/COD)

– Accordo sul pacchetto "cielo unico europeo" in particolare sulla fornitura di servizi di navigazione (2001/0235/COD), sullo spazio aereo (2001/0236/COD), sull'interoperabilità della gestione del traffico aereo (2001/0237/COD), e sul contesto per la realizzazione del cielo unico europeo (2001/0060/COD)

34

- Accordo sul secondo "pacchetto ferroviario sulla sicurezza e le licenze" (2002/0022/COD), sull'interoperabilità del sistema ferroviario (2002/0023/COD), sull'agenzia ferroviaria (2002/0024/COD) e sullo sviluppo delle ferrovie (2002/0025/COD)
- Accordo sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo (2001/0305/COD)
- Programma pluriennale per azioni nel settore dell'energia: programma Energia intelligente per l'Europa, 2003-2006 (2002/0082/COD)
- Pacchetto di misure volte a rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti di petrolio e di gas, nel quadro del mercato interno dell'energia (2002/0219/COD, 2002/0220/COD, 2002/0221/CNS e COM(2002)488, da 1 a 5)
- Regolamento sulla promozione del trasporto combinato e della navigazione marittima a breve distanza ("Marco Polo") (2002/0038/COD)
- Direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali (2001/0047/COD)

Agricoltura e pesca

- Adozione di proposte che devono essere presentate dalla Commissione nel corso di quest'anno e che riguardano la revisione di metà percorso della politica agricola comune
- Adozione di proposte relative alla riforma della politica della pesca (COM(2002)180, COM(2002)185, COM(2002)186, COM(2002)187, COM(2002)190 e 2002/0114/CNS)*
- Adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli organismi geneticamente modificati nei generi alimentari e negli alimenti per animali (2001/0173/COD) e sulla rintracciabilità e l'etichettatura degli organismi geneticamente modificati (2001/0180/COD)
- Adozione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sorveglianza delle zoonosi e degli agenti zoonotici (2001/0176/COD) e del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo della salmonellosi e di altri agenti zoonotici negli alimenti (2001/0177/COD)

35

Ambiente

- Adozione della direttiva sulla responsabilità ambientale (2002/0021/COD)*
- Adozione del regolamento sulla biosicurezza (2002/0046/COD)*
- Adozione del regolamento sul previo consenso informato (2002/0026/ACC, 2002/0030/ACC)*
- Adozione del regolamento sulle foreste e le interazioni ambientali (2002/0164/COD)*
- Adozione del regolamento relativo ai movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati (2002/0046/COD) nonché la tracciabilità e l'etichettatura degli OGM (...)
- Adozione della direttiva relativa agli imballaggi (2001/0291/COD)

Istruzione, Gioventù e Cultura

- Adozione della decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un programma per il potenziamento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale attraverso la cooperazione con i paesi terzi, "Erasmus World" (2002/0165/COD)
- (*=se non già adottata nel 2002)

ALLEGATO 4

PROGRAMMA LEGISLATIVO E DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 2003

(NB: si omette di riportare l'elenco delle proposte, disponibile solo in lingua inglese e francese)

Elenco delle proposte legislative e delle misure non-legislative

1: Proposte legislative e misure non-legislative corrispondenti alle priorità politiche per il 2003

2: Altre proposte legislative e misure non-legislative suscettibili di essere presentate nel 2003

Note esplicative

(1) Il programma di lavoro presenta tre priorità politiche per il 2003, ciascuna delle quali comprendente un certo numero di iniziative principali. Quando queste iniziative comportano l'adozione di proposte legislative o di misure non-legislative (comunicazioni o Libri bianchi ad esempio), esse figurano nel primo elenco.

(2) Il secondo elenco contiene altre proposte e misure delle quali la Commissione poteva prevedere l'adozione per il 2003 al momento del compimento del presente programma di lavoro. Tale elenco comprende proposte e misure la cui adozione è stata rimandata a partire da anni precedenti.

(3) Tali elenchi esistono solo nella loro versione linguistica originale (parte in inglese, parte in francese).

(4) La Commissione procede ad un aggiornamento mensile della sua pianificazione ed invia un "programma trimestrale aperto" alle altre istituzioni comunitarie, al fine di aiutarle ad organizzare i loro lavori.⁵

(5) Il primo elenco è classificato in primo luogo per ordine di priorità, e quindi per settore politico (ad es. "Agricoltura" o "Mercato interno"), mentre il secondo elenco è organizzato in funzione dei settori politici. Questi elenchi comprendono le seguenti informazioni:

– numero di riferimento: ad es. 2003/ADMIN/1 per le nuove proposte. I rimandi degli anni precedenti sono indicati secondo il seguente modello: 2002/ADMIN/1 o 2001/1

– servizi della Commissione responsabili

⁵ Nell'interesse della trasparenza, è accessibile al pubblico anche sulla pagina web della Commissione http://europa.eu.int/comm/index_en.htm ("The Commission at your service", "Organisation", "3-month rolling programme").

37

– previsioni sulla data d'adozione

– proposta legislativa o misura non-legislativa

– indicazione provvisoria della base giuridica probabile e della procedura interistituzionale corrispondente (ad es. codecisione)

– consultazione obbligatoria o opzionale del Comitato delle Regioni (CdR) e/o del Comitato economico e sociale (CES) prevista o non prevista

– breve descrizione, motivazione politica, analisi d'impatto approfondita prevista o non prevista;

– utilizzazione di un "codice in funzione della motivazione politica", che consente una nuova classificazione delle proposte in funzione delle priorità politiche:

allargamento (100), stabilità e sicurezza (200), economia sostenibile e solidale (300)

– indicazione delle eventuali implicazioni di bilancio della proposta (spese di funzionamento previste o non previste) per il 2003 e/o gli anni seguenti; se questo punto è preso in considerazione attualmente nella programmazione finanziaria; appare inoltre la linea di bilancio corrispondente.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Consiglio UE

Tipo di atto e data: Regolamento del Consiglio dell'11-11-2002 n. 2012/2002/CE che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

Pubblicazione: G.U.C.E. 14 novembre 2002, n. L 311 . Entrato in vigore il 15 novembre 2002

Destinatari: applicazione generale

Termine per l'attuazione: --

Materia: protezione civile – catastrofi e disastri

SINTESI

Il Fondo, creato in tre mesi per dotare la Comunità di uno strumento finanziario d'intervento rapido in caso di gravi disastri, è ora pienamente operativo e può essere utilizzato soprattutto per ricostruire le infrastrutture e le attrezzature d'importanza vitale.

In base ai considerando del regolamento all'esame in occasione di gravi catastrofi, la Comunità dovrebbe dimostrare la propria solidarietà alla popolazione delle regioni colpite apportando un sostegno finanziario per contribuire, a ripristinare rapidamente condizioni di vita normale in tutte le regioni sinistrate. Tale sostegno dovrebbe principalmente essere reso in caso di catastrofi naturali.

Gli strumenti esistenti della coesione economica e sociale permettono di finanziare le azioni di prevenzione dei rischi e il ripristino delle infrastrutture distrutte. Occorre tuttavia prevedere altresì uno strumento supplementare da distinguere dagli altri strumenti comunitari esistenti, che consenta alla Comunità di intervenire in maniera urgente ed efficace al fine di contribuire, nel minor tempo possibile, a mobilitare i servizi di soccorso destinati a soddisfare le necessità immediate della popolazione e a ricostruire a breve termine le principali infrastrutture distrutte in modo da favorire la ripresa delle attività economiche.

E' considerata «grave catastrofe», ai sensi del regolamento all'esame, qualsiasi catastrofe che, in almeno uno degli Stati interessati, provoca danni considerevoli in termini finanziari o di percentuale del reddito nazionale lordo (RNL). Al fine di poter intervenire in caso di catastrofi che, pur essendo gravi, non raggiungono le soglie stabilite, si possono inoltre autorizzare interventi, in circostanze eccezionali, qualora un paese limitrofo ammissibile sia colpito dalla stessa catastrofe o qualora la maggior parte della popolazione di una regione specifica sia colpita da una catastrofe con profonde e durevoli ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini.

L'intervento comunitario non dovrebbe sostituirsi alla responsabilità dei terzi che, in base al principio «chi inquina paga», sono in primo luogo responsabili dei danni da loro provocati, né scoraggiare le azioni di prevenzione al livello degli Stati membri e della Comunità.

Il regolamento all'esame dovrebbe in particolare permettere, mediante una procedura decisionale rapida, di impegnare e rendere disponibili risorse finanziarie specifiche nel minor tempo possibile.

Può essere auspicabile per lo Stato beneficiario far partecipare le autorità regionali o locali, nel rispetto delle loro disposizioni costituzionali, istituzionali, giuridiche o finanziarie, alla conclusione e all'applicazione delle convenzioni di attuazione, fermo restando che lo Stato beneficiario rimane ad ogni modo

responsabile dell'attuazione della sovvenzione, della gestione e del controllo delle operazioni sostenute dal finanziamento comunitario.

L'intervento del Fondo è concesso sotto forma di sovvenzione: per ogni catastrofe riconosciuta è concessa allo Stato beneficiario un'unica sovvenzione.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Commissione UE

Tipo di atto e data: Decisione 2002/909/CE del 13 novembre 2002 relativa alle norme italiane che dispensano dagli obblighi di autorizzazione gli stabilimenti o le imprese che provvedono al recupero dei rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi

Pubblicazione: GUCE n. L 315 del 19 novembre 2002

Destinatari: Stato Italiano

Termine per l'attuazione: --

Materia: ambiente - approvazione norme italiane (DM 161/2002) sul recupero agevolato dei rifiuti pericolosi ai sensi della direttiva 91/689/CEE –

SINTESI

La decisione in esame costituisce **approvazione delle norme tecniche italiane in materia di recupero agevolato dei rifiuti pericolosi (approvate con D.M. 161/2002, in vigore dallo scorso agosto), secondo la procedura comunitaria.**

Il 17 novembre 2000 l'Italia aveva trasmesso alla Commissione il progetto di decreto ministeriale di attuazione dell'articolo 33 del decreto legislativo del 5 febbraio 1997, n. 22, il quale detta le condizioni per richiedere una deroga all'obbligo di autorizzazione riguardante il recupero dei rifiuti pericolosi.

La Commissione, dopo la prevista consultazione degli Stati membri e l'analisi svolta, ha rilevato che le norme del progetto di decreto sono conformi alle disposizioni dell'articolo 3 della direttiva 91/689/CEE ed ha pertanto proposto che il progetto di decreto italiano venga approvato secondo la procedura di cui all'articolo 18 della direttiva 75/442/CEE.

Il decreto notificato dall'Italia è un provvedimento di attuazione dell'articolo 33 del D. Lgs. 22/97. Questo articolo stabilisce che le operazioni di recupero dei rifiuti possono essere intraprese decorsi 90 giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla Provincia competente, a condizione che siano state adottate norme tecniche concernenti le quantità massime di rifiuti impiegabili, la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti utilizzabili nonché le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione ai tipi o alle quantità di rifiuti, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente. Per i rifiuti pericolosi tali norme devono indicare anche le condizioni specifiche riferite ai valori limite di sostanze pericolose contenute nei rifiuti, ai valori limite di emissione per ogni tipo di rifiuto e al tipo di attività e di impianto utilizzato (tenendo conto anche delle altre emissioni presenti in sito) e gli altri requisiti necessari per effettuare forme diverse di recupero.

Dopo la comunicazione dell'inizio delle attività, la Provincia competente iscrive lo stabilimento in un apposito registro ed entro 90 giorni dalla comunicazione verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti.

Qualora la Provincia accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni summenzionate, dispone con provvedimento motivato il divieto di inizio o di prosecuzione dell'attività, salvo che l'impresa interessata non provveda a conformarsi alla normativa vigente entro il termine stabilito dall'amministrazione.

Il decreto notificato, composto da un articolato (9 articoli) e 3 allegati, stabilisce norme specifiche per le attività relative al recupero di alcuni tipi di rifiuti pericolosi (articolo 1, paragrafo 1), facendo riferimento a trentanove tipi di attività di recupero, che riguardano in particolare i metalli non ferrosi, i metalli preziosi, le scorie di fusione, i fanghi e i reflui liquidi organici ed inorganici.

Esso prevede una serie di norme specifiche riguardanti le attività di recupero che rientrano nel suo campo di applicazione, e fissa i tipi di rifiuti pericolosi disciplinati, nonché le norme tecniche e i valori di emissione e i valori limite applicabili ad attività specifiche di recupero.

E' previsto che la procedura semplificata non sia applicabile alle merci e ai prodotti ricavati dalle attività di recupero e non conformi ai requisiti degli allegati o non destinati al consumo o all'utilizzo nei cicli produttivi, i quali pertanto restano soggetti alla normativa generale in materia di rifiuti pericolosi.

La Commissione ha rilevato che la tipologia dei rifiuti disciplinati dal decreto è adeguatamente identificata con riferimento al Catalogo europeo dei rifiuti (EWC) che contiene una lista comune di rifiuti pericolosi e non pericolosi per la Comunità, da aggiornare periodicamente come previsto dall'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE e dall'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE.

Inoltre, ha stabilito che esso contiene le altre disposizioni necessarie, relative ai diversi tipi di recupero, e in particolare le regole in materia di messa in riserva, comunicazione dell'inizio delle attività, campionamento e requisiti soggettivi. Infine, ha stabilito che i tipi, le quantità di rifiuti e i metodi di smaltimento o di recupero sono tali da rispettare le condizioni di cui all'articolo 4 della direttiva 75/442/CEE

Gianna Di Danieli

GLI ACCORDI AMBIENTALI TRA UNIONE EUROPEA E DIRITTO INTERNO

(in Riv. Geoide, n. 10, ottobre 2001)

Premessa: lo sviluppo sostenibile

Il vertice degli 8 Paesi più industrializzati – G 8 – tenutosi a Genova lo scorso luglio, ha confermato ancora una volta, in modo certamente drammatico per le violenze avvenute, l'attualità del tema della sostenibilità dello sviluppo e della necessità di incentivare forme di crescita economica rispettose della qualità della vita dei popoli globalmente considerata.

Risale ormai agli anni 70 la nascita del concetto di *sviluppo sostenibile* da un'idea di Erman Daly, padre di quella che oggi ha preso il nome di Economia ecologica, e definitivamente adottato come termine in un rapporto dalla Commissione mondiale per l'Ambiente e lo sviluppo dell'ONU nel 1987 come "la capacità dell'umanità di rispondere alle necessità delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare le proprie".¹

Esistono anche definizioni diverse ed alternative di sviluppo sostenibile, ma c'è comunque ampio consenso sul fatto che esso costituisca il punto di equilibrio per conciliare tre esigenze fondamentali: la crescita economica, la protezione ambientale e la coesione sociale, nella convinzione che solo l'integrazione di questi fattori possa assicurare il benessere di tutti sul pianeta.

Il secondo aspetto su cui viene focalizzata l'attenzione è la consapevolezza che sulle generazioni attuali grava l'obbligo, nei confronti di quelle future, di lasciare loro in eredità riserve sufficienti di risorse sociali, ambientali ed economiche affinché esse possano godere di uno stato di benessere altrettanto elevato del nostro.

Recentemente, nella Comunicazione preparata dalla Commissione europea per il Consiglio di Goeteborg, è stato ribadito che le tre componenti economica, ecologica e sociale, "debbono andare di pari passo con una visione di più lungo termine per una società più prospera e più giusta che garantisca una migliore qualità della vita per i nostri figli e i nostri nipoti".²

¹ Lo sviluppo sostenibile è stato inserito nell'agenda politica mondiale dal Vertice della Terra delle Nazioni Unite tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, dopo il rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo noto come "rapporto Brundtland" del 1987 (il cui titolo originale è *Our common future*, 1987).

² I Capi di Stato e di governo riunitisi a Helsinki del dicembre 1999 avevano invitato la Commissione europea ad elaborare una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche per uno sviluppo sostenibile

La qualità dell'ambiente è, infine, oggi uno dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta europea approvata a Nizza nel dicembre 2000.

Ma cosa comporta l'applicazione di una politica basata sulla sostenibilità dello sviluppo? Praticamente che tutti i soggetti responsabili delle scelte strategiche e politiche garantiscano che la crescita economica dei vari Paesi non si realizzi al prezzo di una spaccatura sociale e del degrado dell'ambiente naturale.

Ciò non significa che la politica ambientale, per quanto rigorosa, debba costituire un freno alla crescita economica, bensì che si deve, da un lato, tener conto, nella misurazione dello sviluppo, anche di alcuni costi quali quelli relativi all'inquinamento o comunque alla diminuzione delle risorse ambientali, nonché del lavoro non retribuito³; dall'altro che il progresso tecnologico, e la conseguente crescita economica, possono essere meglio ottenuti proprio attraverso politiche di sviluppo sostenibile che incentivino le industrie a fornire tecnologie e prodotti eco-compatibili.

E' opinione condivisa che uno degli strumenti più importanti a disposizione dei responsabili delle politiche sia costituito dall'emersione del "giusto prezzo" dei beni e dei servizi prodotti o prestati, ossia dei veri costi che la società sostiene a causa delle varie attività.

In effetti la presenza di prezzi di mercato che non includono i costi dell'inquinamento ha effetti distorsivi proprio sui comportamenti di imprese e cittadini: le prime, a volte sono addirittura destinatarie di incentivi per la produzione di beni non compatibili con l'ambiente, i secondi sono di fatto scoraggiati dal passare a prodotti ecocompatibili.

Se i responsabili delle scelte economiche creano invece le condizioni ideali per incoraggiare concretamente cittadini ed imprese a considerare le tematiche ambientali e sociali come parte integrante di tutte le attività, si determinano vantaggi per la società nel suo complesso e nei vari settori dell'economia, dell'occupazione e dell'ambiente: quello che viene definito con l'espressione "situazioni win-win-win", cioè vincenti anche per lo sviluppo sostenibile.⁴

sotto il profilo economico, sociale ed ecologico da presentare al Consiglio europeo di Goeteborg nel giugno 2001. La proposta della Commissione europea è stata adottata dalla stessa il 15 maggio 2001.

³ I prezzi di mercato di beni e servizi in genere non includono i costi dell'inquinamento né attribuiscono valore al lavoro non retribuito: l'integrazione del principio "chi inquina paga" nel prezzo dei prodotti consente invece di farne emergere il vero costo sociale.

⁴ Le considerazioni riportate trovano puntuale riscontro negli atti preparatori del Consiglio europeo di Goeteborg del 15 e 16 giugno 2001, in particolare nel documento di consultazione sullo sviluppo sostenibile della Commissione, nonché nel Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta".

L'Unione europea e la nuova politica ambientale

Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, ribadisce che lo sviluppo sostenibile è uno dei compiti principali dell'Unione Europea. L'articolo 2 del Trattato CE sancisce: "l'Unione Europea si prefigge i seguenti obiettivi... promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante... il rafforzamento della coesione economica e sociale,...".

Già con il Quinto programma politico e d'azione per l'ambiente (1992-1999) "Per uno sviluppo durevole e sostenibile", la Comunità europea affermava che la realizzazione di un tale equilibrio richiede una precisa ripartizione di responsabilità rispetto ai consumi e al comportamento nei confronti dell'ambiente e delle risorse naturali ed introduceva i principi di una nuova strategia basata essenzialmente su un'azione di prevenzione e sul comportamento volontario responsabile di tutti, operatori e cittadini.

Dopo una politica ambientale trentennale fondata sull'introduzione di un ampio sistema di controlli ambientali, di natura quindi essenzialmente prescrittiva (cd. "command and control"), l'Unione europea ha intrapreso, a partire dal Quinto programma, un nuovo approccio strategico fondato sul riconoscimento del ruolo fondamentale delle imprese nella soluzione del problema ambientale, secondo il meccanismo di "responsabilità condivise", ed ha quindi rafforzato il dialogo tra pubblica autorità e settore industriale incoraggiando la conclusione di accordi su base volontaria o, comunque, l'adozione di altre forme di autoregolamentazione verso un più elevato livello di tutela ambientale.

E' frutto della nuova politica ambientale sostenuta da questo Programma la creazione degli strumenti volontari comunitari come l'Ecolabel (Reg. CEE n. 880/92 sull'etichettatura ecologica di prodotto, oggi sostituito da Reg. CE 1980/2000) che associa industriali, organizzazioni non governative e organizzazioni di consumatori nella definizione dei criteri dell'etichetta ecologica comunitaria attribuita ai prodotti che rispettano le esigenze essenziali in materia di ambiente; il sistema di ecogestione ed eco-auditing EMAS (Reg. CEE n. 1836/93, recentemente sostituito dal Regolamento CE 0761/2001) che incoraggia l'adesione volontaria degli industriali (ed oggi anche di tutte le società, aziende, imprese, autorità ed istituzioni in possesso dei requisiti previsti) ad un sistema comunitario di gestione ambientale volto a migliorare le loro prestazioni ambientali.

Il nuovo programma, il Sesto, intitolato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" (2001-2010), dopo aver affermato che "occorre migliorare

l'applicazione della legislazione ambientale esistente abbinata ad una politica di informazione pubblica nella quale inadempienti e non siano segnalati per nome e lodati o biasimati secondo i casi (*"name, fame and shame"*), ha ribadito che la collaborazione con il mercato contribuirà a creare modelli di produzione e consumo più sostenibili⁵, spingendo le imprese a reagire con innovazioni ed iniziative manageriali che sproneranno crescita, redditività, competitività ed occupazione".

Quello su cui si cerca di influire è l'"effetto reputazione", che spinga le imprese ad un sovradempimento ambientale per acquisire ulteriori spazi di mercato, anche con iniziative unilaterali, che, seppur tese, come è naturale, al profitto, mirino al contempo a far assumere alle medesime reputazione ambientale.

Il nuovo approccio strategico dell'Unione Europea: semplificare l'ambiente regolamentare

Il nuovo approccio strategico dell'Unione europea si propone di guardare oltre l'aspetto strettamente normativo⁶ per affrontare su più fronti il problema ambientale ed arrivare ad influire direttamente sui modelli di produzione e consumo assegnando alle imprese un ruolo sempre più importante nel conseguire obiettivi ambientali.

La regolamentazione, in questa prospettiva, diventa più flessibile e diretta a conseguire i risultati piuttosto che a disciplinare le modalità di realizzazione degli stessi ed in alcuni casi viene ad essere addirittura sostituita da altre forme alternative alla normativa tradizionale come gli impegni e gli accordi volontari e la "co-regolamentazione", nella quale "l'individuazione degli obiettivi delle politiche viene ad essere oggetto del quadro regolamentare mentre viene lasciata all'industria la facoltà di definire le misure pratiche di attuazione in maniera consensuale a sostegno del quadro giuridico".

Tra le azioni prioritarie indicate nel nuovo Programma figura "l'incoraggiare una più ampia diffusione dei sistemi comunitari di eco-gestione e audit; istituire un programma di assistenza all'osservanza in

5 Nella relazione accompagnatoria presentata dalla Commissione, in particolare, si ribadisce che "non si tratta semplicemente di penalizzare le imprese inadempienti, ma di introdurre regimi che permettano di premiare i migliori; di informare i consumatori perché possano scegliere i prodotti più ecologici orientando così il mercato in una certa direzione; di sopprimere i sussidi pubblici a favore di pratiche nocive per l'ambiente; di incoraggiare le imprese ad innovare, magari cogliendo le opportunità offerte dall'uso, dallo sviluppo e dalla diffusione di tecnologie pulite".

⁶ La creazione di regole in campo ambientale, soprattutto in funzione antinquinamento, è stata importantissima per la realizzazione della politica ambientale della UE; è stato tuttavia sottolineato come le fonti di inquinamento ambientale non siano più concentrate in singoli impianti industriali, ma si riscontrino in molteplici attività economiche e nel comportamento stesso dei consumatori, il che rende molto difficile risolvere tali problemi solo attraverso un sistema di regole e controlli. D'altro canto le imprese hanno dimostrato spesso la propria incapacità a soddisfare requisiti sempre più numerosi e complessi e le autorità preposte al controllo hanno sovente effettuato i medesimi in modo episodico o incompleto.

materia di conformità alle norme ambientali CE, che fornisca uno specifico aiuto alle piccole e medie imprese⁷; incentivare l'introduzione di sistemi di ricompensa per le prestazioni ambientali delle imprese; promuovere una politica integrata dei prodotti che contribuisca a tener conto delle considerazioni ambientali in tutto il ciclo di vita dei prodotti e una più vasta applicazione di processi e prodotti compatibili con l'ambiente⁸; incentivare gli impegni e gli accordi volontari per conseguire chiari obiettivi ambientali”.

Nella considerazione della nuova politica ambientale comunitaria deve essere sottolineato che a Lisbona, nel marzo del 2000, i capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'UE hanno deciso di riunire varie iniziative socioeconomiche in un unico riesame annuale, allo scopo di far divenire l'Europa “l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”.

La strategia elaborata a Lisbona mira ad una forte semplificazione dell'ambiente regolamentare sia a livello comunitario che nazionale, allo scopo di fornire ai cittadini ed alle imprese, in particolare le piccole e medie imprese, un ambiente regolamentare chiaro, efficace e pratico su un mercato mondiale in rapida evoluzione.

Nella relazione intermedia della Commissione al Consiglio europeo di Stoccolma del 7 marzo di quest'anno⁹ è stata ribadita la volontà di giungere alla semplificazione ed alla riduzione della pressione legislativa a livello europeo attraverso l'*autoregolazione* (self-regulation) e la *co-regolazione*, cioè, nel primo caso, attraverso misure di carattere volontario basate sulla collaborazione tra le parti interessate, eventualmente accompagnate da norme comunitarie che possono inquadrarne gli accordi e, nel secondo caso, attraverso “soluzioni combinate” di legislazione vincolante come le direttive-quadro¹⁰ insieme a misure flessibili di “self-regulation”.

⁷ Al riguardo nella relazione della Commissione si ipotizza la creazione di linee guida sull'osservanza dei diversi dispositivi di legge, compendi di normativa, “appunti” sulle buone prassi, sulle tecnologie pulite nei diversi settori imprenditoriali, la compilazione di un repertorio dei prestatori di servizi ambientali e pacchetti applicativi di gestione ambientale direttamente scaricabili da Internet e rivolti alle esigenze delle piccole e medie imprese (PMI).

⁸ Per un approfondimento sul tema v. il “*Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti*” presentato dalla Commissione il 7 febbraio 2001 – COM (2001) 68 def.

⁹ Comm (2001) 130 def.

¹⁰ Si tratta di strumenti legislativi che realizzano una regolamentazione congiunta nell'ambito della libera circolazione dei prodotti, fissando le esigenze essenziali, le procedure di valutazione di conformità e l'introduzione del marchio CE e lasciano invece alle imprese la scelta sui modi di conformarsi a tali obblighi. Le “*direttive nuovo approccio*” si applicano ai prodotti che sono immessi sul mercato CE o messi in funzione per la prima volta. Dal 1987 sono state adottate dal Consiglio circa 20 direttive di questo tipo in materia di apparecchiature mediche, di impianti a pressione, di macchine, di giocattoli.

Gli accordi ambientali

Dopo questa lunga premessa utile a spiegare il crescente favore del legislatore comunitario verso forme di regolamentazione nuove ed alternative rispetto alla legislazione tradizionale, si tratta ora di affrontare l'esame di una particolare categoria di strumenti di tutela ambientale generalmente nota come "accordi ambientali".

Va subito evidenziato un dato significativo e cioè che, mentre l'indagine sull'uso e la disciplina di questi strumenti a livello comunitario presenta maggiori caratteristiche di omogeneità, la situazione dei singoli Stati membri è molto variegata: in alcuni Stati il ricorso a questi strumenti costituisce ormai una prassi¹¹, per altri invece si tratta di un uso sporadico e limitato. Inoltre la diversità del contesto nazionale si riflette anche sulla diversa disciplina e valenza di questi strumenti che oramai costituiscono una tipologia a sé stante anche all'interno dei singoli ordinamenti.

E' stato ben evidenziato¹² come sussista una netta differenziazione tra letteratura economica e dottrina giuridica nell'analisi degli accordi ambientali: dal punto di vista economico essi costituiscono strumenti efficaci basati sulla "collaborazione volontaria e paritetica dei soggetti coinvolti"; sotto il profilo giuridico essi rappresentano un'alternativa all'agire autoritativo della pubblica amministrazione determinando, nei settori interessati, una prevalenza dello strumento convenzionale rispetto alla determinazione unilaterale dei pubblici poteri.

Si tratta infatti di veri e propri processi di negoziazione volontaria tra il soggetto pubblico e quelli privati (industria, associazioni di categoria, associazioni ambientaliste, ecc.) finalizzati all'assunzione di impegni connessi al miglioramento della prestazione ambientale.

Essi nascono dall'esperienza dei paesi anglosassoni, specie Stati Uniti e Nord Europa, e rappresentano una tendenza ad intraprendere forme di dialogo e di compartecipazione aperta nei confronti delle imprese per una migliore gestione delle problematiche ambientali.

Sulla definizione di accordi volontari è intervenuta di recente la Commissione europea che li ha descritti, con formula ampia, come "accordi tra le industrie e le pubbliche autorità, aventi come scopo il raggiungimento di obiettivi ambientali. Essi possono essere giuridicamente

¹¹ Negli ultimi anni si è fatto ricorso agli accordi volontari soprattutto nei Paesi Bassi, Belgio, Svezia e Germania, ma anche la Danimarca ed il Regno Unito sono stati promotori di importanti iniziative di collaborazione in questo senso.

¹² V. tra l'altro M. Mazzoleni "Accordi e contratti di programma per la tutela ambientale", in *Ambiente*, n.7/1997, p. 553.

vincolanti per le parti, ma possono anche avere la forma di impegni unilaterali da parte delle industrie, riconosciuti dalle pubbliche autorità”¹³. In effetti non è facile definire univocamente questa tipologia di strumenti che possono essere fatti rientrare in un’unica categoria, seppur residuale, solo in quanto accumulati dalla finalità e dalla natura negoziale, ma che presentano profonde diversità sotto il profilo dell’efficacia e della relativa disciplina giuridica.

Opportunità (e rischi) degli accordi in materia ambientale

Secondo la Commissione i vantaggi derivanti dagli accordi in materia ambientale sono molteplici e riguardano l’intera categoria, in particolare:

- essi incidono direttamente sulle strategie gestionali delle imprese e favoriscono il superamento dell’atteggiamento “difensivo” delle stesse determinato dall’approccio normativo;
- determinano una responsabilizzazione delle imprese anche attraverso una migliore comprensione da parte di tutti i soggetti coinvolti delle problematiche ambientali;
- lasciano all’industria maggiore libertà, flessibilità ed adattabilità nella scelta delle tecnologie più adeguate alla specifica situazione per conseguire gli obiettivi ambientali;
- rispetto a quanto avviene con le normative tradizionali essi consentono alle variabili esterne di inserirsi tempestivamente senza attendere gli iter legislativi e burocratici, con notevole velocizzazione dei risultati ottenibili.

Tra le opportunità, è stato inoltre sottolineato¹⁴ come la negoziazione con la singola impresa o settore industriale consenta di fissare obiettivi qualitativamente superiori grazie all’acquisizione del “patrimonio informativo interno” dell’impresa stessa; a ciò si aggiunge l’effetto imitativo dato dall’adesione all’accordo: a fronte della riconoscibilità dello stesso ad opera del pubblico anche altre imprese sono portate a seguirne l’esempio innescando un circolo virtuoso di interventi favorevoli all’ambiente.

Tra i rischi che gli accordi ambientali comportano viene evidenziata l’estemporaneità, l’informalità, che si accompagna all’assenza di meccanismi di controllo e sanzione consolidati, ed inoltre l’eventualità che alcune imprese concorrenti si comportino come “free riders”, ossia godano, senza pagarne il costo, dei vantaggi che derivano dall’accordo

¹³ V. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dell’ottobre 1996 - DOC (96) 561, p. 5 nella quale gli accordi sono definiti come strumento di politica ambientale.

¹⁴ V. M. Mazzoleni, “*Accordi e contratti di programma per la tutela ambientale*” cit., p. 555

stipulato da altri. E' stato inoltre messo in luce¹⁵ il rischio concreto che le autorità rappresentanti l'amministrazione nella stipulazione degli accordi vengano, per così dire, "catturate" dalle industrie soggette al loro controllo nel senso del concreto prevalere degli interessi di queste ultime nella fase della contrattazione e quindi del nascere di una regolamentazione plasmata soprattutto sulla volontà di chi inquina.

Le tipologie di accordi ambientali

A seconda del diverso grado di efficacia e vincolatività sul piano giuridico, all'interno della categoria generale degli accordi ambientali, vengono distinte dalla dottrina due diverse tipologie di accordi:

a) *gli accordi negoziati*;

b) *gli accordi volontari*.

I primi sono veri e propri contratti stipulati a livello regionale, nazionale o comunitario tra amministrazioni pubbliche e privati per il raggiungimento di precisi obiettivi di politica ambientale, nei quali l'individuazione degli obiettivi medesimi o le specifiche modalità applicative vengono concordate dai soggetti partecipanti all'accordo. Con l'espresso riconoscimento degli accordi da parte delle amministrazioni competenti, nelle forme previste, gli impegni assunti dai privati divengono una componente della politica ambientale della p.a., la quale contemporaneamente si obbliga a garantirne l'attuazione e la fattibilità.

La tipologia degli accordi negoziati costituisce applicazione in campo ambientale della più vasta formula di attività amministrativa negoziata in cui vengono ricompresi ad esempio i contratti di diritto pubblico tedeschi e gli accordi di programma italiani. In particolare gli accordi negoziati sono lo strumento individuato dal legislatore italiano con il D. Lgs. 22/97 per l'attuazione degli obiettivi ambientali connessi alla riduzione ed al recupero dei rifiuti (vedi *infra*).

Gli accordi volontari sono invece costituiti da quelle intese o convenzioni, basate in genere sull'adesione volontaria da parte delle imprese a formule predeterminate, con relativa assunzione di impegni unilaterali, di natura privatistica, da parte dell'industria, finalizzati al miglioramento della efficienza ambientale. Tali accordi hanno spesso il valore pratico di "gentlemen agreements", e non sono di per sé vincolanti sul piano

¹⁵ V. S. Poli "Gli accordi volontari nel diritto comunitario: un nuovo strumento per la tutela dell'ambiente", in Rivista giuridica dell'ambiente, 1998, p. 399 ove è stato anche sottolineato come gli accordi ambientali costituiscano uno strumento "non democratico" in quanto la loro stipulazione "bypassa" il normale procedimento legislativo e regolamentare nel quale, ad esempio, potrebbero intervenire le associazioni ambientaliste.

normativo o regolamentare anche se spesso precedono, accompagnano o completano l'adozione di norme.¹⁶

Esistono poi, ad un livello ancora diverso, altre tipologie di atti quali le iniziative e le dichiarazioni di intenti unilaterali, ovvero i *codici di condotta*, adottati autonomamente dalle imprese che, se pur prive di vincolatività sotto il profilo giuridico, costituiscono sicuramente interessanti strumenti della politica ambientale.

Un cenno a parte meritano, infine, i cd. "workshop agreements" o *accordi tecnici*, la cui adozione viene, ad esempio, caldeggiata dalla Commissione nell'ambito delle proposte contenute nel Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti allo scopo di "aggiornare le norme ambientali seguendo gli sviluppi tecnologici" in modo "velocizzato" e con una frequenza maggiore rispetto alle procedure in vigore per l'adozione delle norme formali. Con tali strumenti si viene a realizzare una produzione normativa "per tappe" in cui i "new deliverables", ossia i nuovi elementi di miglioramento assumono in un primo momento la forma di accordi tecnici e, successivamente alla valutazione della loro utilità, possono essere convertiti in norme formali definitivamente vincolanti.

Allo scopo di potenziarne l'uso da parte degli Stati membri, la Commissione europea ha individuato una serie di **requisiti** di forma e di sostanza, applicabili agli **accordi negoziati**, idonei a renderli più efficaci, credibili e trasparenti e li ha precisati nella Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo dell'ottobre 1996 – COM (96) 561.

In particolare la Commissione ha indicato tra i criteri necessari:

1. l'effettuazione di consultazioni preliminari all'accordo, oltre che con le parti negoziali, con tutti i soggetti interessati (associazioni di categoria, ambientaliste, enti pubblici interessati a tutti i livelli, ecc.);
2. l'adozione della forma contrattuale con particolare attenzione al contenuto (una precisa descrizione della materia su cui verte l'accordo, una chiara identificazione delle parti dello stesso¹⁷ e dei rispettivi

¹⁶ Dagli anni Ottanta fino alla fine del 1998 l'Agenzia Europea per l'Ambiente ha censito circa 300 accordi volontari in campo ambientale soprattutto ad opera di Olanda (cd. "covenants") e Germania; anche a livello comunitario sono stati stipulati accordi per limitare l'uso dei CFC e di altri materiali dannosi allo strato di ozono con l'industria degli aerosol, delle schiume sintetiche e del freddo; in Italia sono stati ad esempio stipulati accordi con soggetti come il gruppo FIAT per la riduzione delle emissioni degli autoveicoli, ma forse è più corretto qualificarli come accordi negoziati (v. infra). Per un esame più approfondito della tipologia degli accordi volontari v. tra l'altro: E. Croci, "Politiche ambientali e accordi volontari e negoziati nel settore energetico", in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 2/96, p. 204 e ss.; S. Poli, "Gli accordi ambientali nel diritto comunitario...", cit.; P. Giampietro, "L'ecogestione fra autorità e libertà. Prime note al Regolamento CEE n. 1836/93", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, p. 43 e ss.; V. Biondi, "Gli strumenti volontari di politica ambientale", tratto dal sito Tuttoambiente- rivista on line a cura di Stefano Maglia; F. Fonderico, "Il sistema comunitario di ecogestione e la semplificazione amministrativa", in *Ambiente*, n. 10/2000, p. 943 e ss..

¹⁷ Con riguardo alla problematica relativa alla individuazione degli organi competenti a livello comunitario alla stipula di accordi ambientali si rinvia a S. Poli "Gli accordi ambientali nel diritto comunitario...", cit., p. 401 e ss. in cui si

- obblighi e responsabilità, la precisa indicazione della durata dell'accordo e della possibilità di apportarvi modifiche in adeguamento alle mutate condizioni di mercato), nonché con l'indicazione del tipo di diritto, pubblico o privato, cui dovrà essere soggetto il medesimo e dell'autorità competente a dirimere le eventuali controversie;
3. la previsione di obiettivi ambientali quantificati in cifre o termini percentuali (ad esempio di riduzione delle emissioni);
 4. la fissazione di procedure indipendenti di monitoraggio e valutazione dell'esecuzione dell'accordo e di controllo dei risultati conseguiti;
 5. la pubblicazione dell'accordo sulla Gazzetta Ufficiale o altro documento analogo allo scopo di garantire il principio della trasparenza;
 6. la fissazione di sanzioni dissuasive per l'inosservanza degli obblighi assunti dalle parti (quali sanzioni pecuniarie amministrative, penalità convenzionali o il ritiro delle autorizzazioni in caso di inadempimento).

Con riguardo alla efficacia degli accordi negoziati ed alla loro collocazione nel sistema delle fonti, la Commissione ha ribadito che essi debbono essere compatibili, oltre che con le leggi nazionali, con la normativa di fonte comunitaria ed in particolare con le severe regole che disciplinano la concorrenza a livello comunitario. Più in generale si deve considerare che tali strumenti coesistono con le normative settoriali ambientali a cui si aggiungono integrandole, e quindi finiscono per costituire un impegno aggiuntivo per le imprese coinvolte ¹⁸.

Gli accordi ambientali che attuano direttive comunitarie

Una categoria particolare nell'ambito degli accordi negoziati, è costituita dagli *accordi di attuazione di direttive comunitarie* che, a determinate condizioni vengono ritenuti idonei a completare o addirittura a sostituirsi all'azione legislativa dei singoli Stati membri.

A tali accordi è stata dedicata dalla Commissione un'apposita raccomandazione, la n. 96/733/CE del 27 novembre 1996, che li ha definiti come un "mezzo per attuare direttive comunitarie in campo ambientale" ribadendo che, qualora le disposizioni contenute in una direttiva concernente il settore ambientale prevedano esplicitamente gli accordi come mezzo di attuazione, gli Stati membri dovranno rispettare nell'adozione degli stessi determinati criteri.

descrivono le varie iniziative intraprese in materia dalla Commissione e si evidenzia come l'industria europea auspichi un rafforzamento di questi strumenti, ritenuti una sufficiente garanzia di tutela dell'ambiente, e forse graditi soprattutto perché idonei ad impedire, nel settore coperto dall'accordo, l'intervento di una legislazione più severa.

¹⁸ E' stato correttamente evidenziato da P. Giampietro, "L'ecogestione fra autorità e libertà...", cit., pag. 46 che il preventivo rispetto delle leggi, regolamenti, prescrizioni autorizzatorie introdotte dalla legislazione statale e regionale in materia si pone come condizione preliminare e *sine qua non* per accedere a questi strumenti

Si tratta, in sostanza dei medesimi requisiti richiesti, in linea generale, per la stipulazione degli accordi negoziati *tout court* e sopra evidenziati, con un particolare richiamo alla necessità di rispetto delle disposizioni di legge nazionali, alle quali sono comunque soggetti, del Trattato CEE e della normativa internazionale in materia di libera circolazione delle merci.

In particolare la Commissione raccomanda il rispetto degli artt. 85 e 86 del Trattato relativi al principio di concorrenza, nel senso che gli accordi potranno imporre restrizioni alla libera circolazione delle merci solo per giustificate ragioni di tutela della salute e dell'ambiente e sempre che essi non costituiscano un modo surrettizio per introdurre discriminazioni nel commercio tra gli Stati membri.

Bisogna infatti considerare l'esistenza di forti connessioni tra la politica di protezione ambientale e la politica della concorrenza: l'esistenza di una politica ambientale comunitaria favorisce proprio il libero esplicarsi della concorrenza tra le imprese europee che si trovano a condividere gli stessi oneri e vantaggi nell'ambito di un mercato comune.¹⁹

Passando ora a considerare i limiti di questi strumenti come atti applicativi di normativa comunitaria è stato già osservato come essi destino non poche perplessità sotto il profilo del rispetto del principio di legalità e della conseguente possibilità per gli Stati membri di pretendere il rispetto degli obblighi in essi previsti.

In linea generale, la Corte di Giustizia ha dato una interpretazione restrittiva circa la possibilità di applicare le norme comunitarie con strumenti diversi da quelli tradizionali, per il necessario rispetto del principio di certezza del diritto, riconoscendo piuttosto alle direttive cd. "self-executing", ossia di per sé sufficientemente chiare e precise, il potere di imporsi direttamente all'interno degli Stati membri anche contro norme interne di diverso contenuto. Con riguardo alla possibilità che gli accordi ambientali applichino direttive comunitarie, tuttavia, la Corte ha affermato che ciò può avvenire legittimamente a condizione che la direttiva indichi specificamente le disposizioni attuabili mediante accordo ambientale e che gli accordi siano dotati dei requisiti stabiliti dalla direttiva medesima.

La Commissione, in un primo momento, aveva ritenuto comunque necessario che l'accordo ambientale si accompagnasse sempre al

¹⁹ Per un approfondimento delle tematiche legate al rapporto tra politica ambientale e concorrenza riferite agli accordi ambientali attuativi di direttive comunitarie si rinvia a S. Poli "Gli accordi volontari nel diritto comunitario...", cit., p. 407 e ss. ove vengono analizzati anche esempi di accordi dichiarati incompatibili con l'art. 85 del Trattato; v. inoltre, più in generale sugli accordi volontari come strumento di trasposizione di normativa comunitaria R. Bianchi, "Accordi ambientali: nuovi contratti con valore di legge?", in *Ambiente*, n. 8, 1997, pagg. 680 e ss.; G. Cocco, "Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, pagg. 13 e ss.

recepimento formale della direttiva. Con la raccomandazione 96/733/CE la necessità di tale recepimento non è stata però ribadita: si prevede solo che gli accordi attuativi di direttive individuino precisamente le disposizioni comunitarie oggetto di attuazione e che le direttive a loro volta stabiliscano requisiti vincolanti per gli accordi attuativi, i quali devono essere infine notificati alla Commissione.

Ciò comporta che, nel rispetto delle specifiche condizioni previste, alcune disposizioni di direttive comunitarie potranno essere attuate direttamente dagli accordi volontari senza necessità di leggi interne di recepimento e, quindi, non solo in integrazione, ma addirittura in sostituzione di esse: di qui le maggiori perplessità della dottrina nei confronti di questi strumenti convenzionali.

L'esperienza italiana: gli accordi di programma e i contratti/accordi tra pubblica amministrazione e privati

Esaminato l'accordo ambientale dal punto di vista, per così dire, comunitario, si tratta ora di verificare come esso si collochi nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno, innanzitutto in rapporto alla generale attività negoziale della pubblica amministrazione.

A livello nazionale il definitivo riconoscimento dell'accordo di programma come strumento alternativo all'agire della p.a. per provvedimenti, avviene, come è noto, con l'emanazione delle leggi nn. 142 e 241 del 1990.²⁰ In particolare con l'art. 27 della L. 142/90 sulle autonomie locali viene attribuita, in linea generale, all'accordo di programma la funzione di definire ed attuare opere, interventi o programmi di intervento che richiedono per la loro completa realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di soggetti pubblici. In attuazione del più vasto principio di collaborazione tra pubblici poteri viene promosso uno strumento negoziale, l'accordo di programma, la cui conclusione avviene con un atto di approvazione formale dell'amministrazione procedente e la sua successiva pubblicazione nel B.U.R.

La L. 241/90, accanto agli accordi tra autorità, genericamente ribaditi dall'art. 15 "per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune", nella parte dedicata alla partecipazione al procedimento amministrativo, all'articolo 11, prevede, invece, che, in accoglimento di osservazioni e proposte l'amministrazione possa "concludere, senza

²⁰ Già in precedenza, tuttavia, in singole leggi di settore si era fatto ricorso allo strumento dell'accordo di programma, ad esempio nella L. 210/85 istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato, all'art. 25, si prevedeva questo strumento per la localizzazione di opere ferroviarie; nella L. 64/86 per l'intervento straordinario nel mezzogiorno, l'art. 7 prevedeva l'accordo di programma in tema di programmazione e attuazione di interventi; anche la legge n. 168/89 istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, lo contemplava come strumento programmatico all'art. 5 e così la L. n. 305/1989 sulla Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente.

pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo”.

Sulla natura dell'attività negoziale posta in essere dalla pubblica amministrazione e sulla ammissibilità della partecipazione dei privati alla formazione e conclusione delle relative intese, accordi e convenzioni, si rinvia alla copiosa dottrina intervenuta sull'argomento²¹, evidenziando come questa continui a dimostrare riserve nell'accettare il contratto come strumento ordinario dell'azione amministrativa pienamente alternativo al procedimento. E' stato al riguardo evidenziato come tale ritrosia sia evidente nella stessa impostazione riduttiva della L. 241/90 nel testo approvato, rispetto ai lavori preparatori, in cui è scomparso il riferimento ad un principio generale di contrattualità nonché nella restrizione iniziale della partecipazione all'accordo di programma dei soli soggetti pubblici, fino alla nota sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 182 del 7 febbraio 1996 che si è pronunciata a favore dell'estensione di tale strumento anche ad opere di iniziativa privata.

La difficoltà evidenziata da una parte della dottrina²² sta nell'ammettere la fusione di volontà disomogenee come quella del privato e della p.a. in un unico atto contrattuale, nel comprendere come un interesse pubblico possa essere perseguito per via negoziale e come un privato possa concorrere all'esercizio di una potestà pubblica.

Questi dubbi devono, tuttavia, ritenersi fugati non solo dal chiaro *favor* del legislatore per questo tipo di strumenti, ma dalla considerazione che nulla impedisce che un determinato assetto di interessi risulti dall'azione concorde di pubblico e privato, raggiunta senza pregiudizio dei terzi, e, naturalmente per la migliore cura dell'interesse pubblico, in un accordo procedimentale e, successivamente, trasfusa in un provvedimento amministrativo vincolante l'amministrazione procedente e costitutivo al contempo di diritti ed obblighi in capo ai privati partecipanti.

²¹ Sulla tortuosa evoluzione nell'ordinamento italiano della nozione di contratto ad oggetto pubblico riferito all'impiego di moduli contrattuali nell'attività amministrativa, fino all'attuale definizione di contratti di diritto pubblico di questi accordi e sulla difficoltà di utilizzazione del modulo privatistico in campo pubblico per la ritenuta incompatibilità della volontà privata con il perseguimento dell'interesse pubblico v. in particolare: L. Impeciati, “*La tutela delle posizioni soggettive del privato nell'amministrazione per accordi*”, in TAR, 1993, II, pp. 245 e ss. G. Manfredi, “*Modelli contrattuali dell'azione amministrativa: gli accordi di programma*”, in Le Regioni, a. XX, n. 2, aprile 1992, pp. 349 e ss.; per la diversa qualificazione degli accordi stipulati tra enti pubblici e accordi tra privati e pubblica amministrazione, v. Ferrara, “*Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*”, Milano, 1985.

²² Per un'approfondita analisi di questi aspetti v. L. Impeciati, “*La tutela delle posizioni soggettive del privato nell'amministrazione per accordi*”, cit., pp. 252 e ss.; R. Ferrara, “*Intese, convenzioni e accordi amministrativi*”, in Digesto (disc pubbl), VIII, 1993, pp. 543 e ss.

E' stato giustamente osservato²³ come, proprio la crisi dell'agire autoritativo e unilaterale della pubblica amministrazione, abbia determinato la procedimentalizzazione e quindi la democratizzazione dell'azione amministrativa, di modo che, "in molti casi gli atti dell'amministrazione non promanano più dall'alto ma sono negoziati e patteggiati dal destinatario dell'atto stesso con l'autorità titolare del potere pubblicistico" e come, tutto sommato, il portare ad evidenza pubblica prassi, comportamenti ed interessi che hanno sempre avuto un "terreno oscuro" di azione ("quello in cui si esercitano e si confrontano il potere dell'amministrazione e i contropoteri dei privati"), determini il passaggio da un "circuito perverso e pervertitore ad un circuito per così dire virtuoso".

Gli accordi e contratti di programma nel D. Lgs. 22/97, in particolare in materia di gestione dei beni durevoli

Il Decreto Ronchi costituisce applicazione degli strumenti disciplinati a livello generale dalle leggi 142 e 241 del 1990 in campo ambientale al fine di dare attuazione alle istanze rappresentate dalla nuova politica ambientale dell'Unione Europea e sopra diffusamente illustrate.

In diversi articoli del D. Lgs. 22/97 è prevista la possibilità di concludere accordi di programma tra una molteplicità di soggetti (pubblica amministrazione, filiere produttive, consorzi, industrie o insediamenti produttivi, associazioni di categoria) per il raggiungimento di vari obiettivi ambientali: prevenzione e riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti; recupero dei rifiuti all'interno di insediamenti industriali esistenti, al di fuori del piano regionale (art. 22, comma 11); attuazione di piani di settore per la sperimentazione e promozione di processi e tecnologie produttive idonee a ridurre la produzione di rifiuti (art.25); diffusione dell'ecoaudit e dell'ecolabel (art. 25, comma 2); gestione di particolari categorie di rifiuti (art. 44).

Gli accordi previsti dal Decreto Ronchi possono essere fatti rientrare nella categoria degli accordi ambientali negoziati più sopra evidenziata in quanto la pubblica amministrazione ne è sempre parte²⁴; essi soggiacciono inoltre alla disciplina speciale prevista, pur rientrando anche nella generale tipologia degli accordi di programma ex leggi 142 e 241 del 1990.

Particolarmente interessanti, tra quelli previsti, sono gli accordi disciplinati nell'art. 44 e relativi allo smaltimento, recupero e valorizzazione dei beni

²³ R. Ferrara, "Intese, convenzioni e accordi amministrativi", in Digesto (disc pubbl), VIII, 1993, pp. 543 e ss

²⁴ Per un'analisi approfondita degli accordi ambientali previsti dal D. Lgs. 22/97 v. P.Brambilla e A. Maestroni, "Accordi e contratti di programma in campo ambientale nel decreto legislativo n. 22/97", in Rivista giuridica dell'ambiente, Milano,1997, nn 3-4, pp. 461 e ss.; M. Mazzoleni, "Accordi e contratti di programma per la tutela ambientale", in Ambiente, n. 8/1997, p.636.

di consumo durevoli per uso domestico a fine vita, ossia gli elettrodomestici e gli apparecchi principali: frigoriferi, compresi i congelatori ed i surgelatori, televisori, lavatrici, lavastoviglie, computer e condizionatori d'aria. Si tratta di beni-rifiuto tra quelli che causano i maggiori problemi di gestione per la necessità di smontaggio e separazione dei vari componenti e per la presenza di gas, quale il CFC considerato responsabile dell'effetto serra.

Rispetto ad essi il legislatore si è preoccupato di creare dei percorsi preferenziali di dismissione (canali e centri preferenziali di raccolta), in armonia con la filosofia del recupero e la preoccupazione di garantire un elevato standard di tutela ambientale, coinvolgendo, oltre al detentore, i soggetti rivenditori, i produttori, gli importatori, i distributori ed infine gli operatori specializzati nel recupero e nello smaltimento.²⁵

Alla pubblica amministrazione, in particolare al Ministero dell'ambiente e al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, è affidato il compito di promuovere la stipulazione di accordi di programma tra le imprese che producono o vendono beni durevoli ed i soggetti che ne gestiscono la raccolta, il recupero e lo smaltimento. Tali accordi sono finalizzati: a) alla prevenzione ed alla riduzione della quantità e della pericolosità di tali categorie di rifiuti attraverso la concertazione di nuovi sistemi e tecnologie produttive miranti alla immissione in commercio di beni che prevenzano la produzione di rifiuti²⁶; b) alla individuazione di un circuito di raccolta dei beni stessi diffuso su tutto il territorio nazionale, in coordinamento con i soggetti esercenti l'attività di recupero o smaltimento; c) alla regolamentazione concertata delle attività di recupero e smaltimento medesime che debbono essere finalizzate al concetto di massimo riutilizzo. Nella filosofia di incentivare particolarmente la restituzione dei beni, il terzo comma dell'art. 44 prevede poi che i rivenditori, i produttori, gli importatori ed i distributori, incluse le associazioni di categoria, possano stipulare ulteriori accordi e contratti di programma con le pubbliche amministrazioni interessate, ai sensi dell'art. 25, comma 2 D. Lgs 22/97 "per attuare programmi di ritiro dei beni di consumo al termine del loro

²⁵ Il detentore, in particolare, può scegliere tra il conferimento del bene da dismettere al servizio pubblico oppure al rivenditore nel momento di acquisto di un nuovo bene di tipologia equivalente. I produttori e gli importatori debbono quindi provvedere al ritiro, al recupero o allo smaltimento dei beni consegnati dal detentore al rivenditore o all'apposito centro di raccolta, dai medesimi individuato, senza pericolo per la salute dell'uomo e senza arrecare pregiudizio all'ambiente.

²⁶ Da parte di alcuni autori (P.Brambilla e A. Maestroni, "Accordi e contratti di programma in campo ambientale nel decreto legislativo n. 22/97", cit, p. 477) è stato evidenziato come la tendenza a livello comunitario sia rivolta a sviluppare ulteriormente, attraverso appositi studi, il concetto di design ambientale inteso come progettazione dei beni in funzione delle esigenze ambientali e di recupero delle materie prime al termine del ciclo vitale dei prodotti allo scopo di consentire la "...riformulazione radicale del prodotto, che deve divenire di basso impatto ambientale, ad alto potenziale di recupero e di lungo ciclo vitale".

ciclo di utilità ai fini del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero di materia prima, anche mediante procedure semplificate per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti, le quali devono comunque garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente". Questa previsione si riallaccia direttamente all'art. 4, comma 4 del Decreto che riconosce, oltre alla facoltà di stipulare accordi di programma tra la p.a. ed i soggetti interessati per favorire il recupero, la possibilità di stabilire, per le medesime finalità, "agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi nel rispetto delle norme comunitarie".

In pratica si prevede che i rivenditori firmatari, tramite le rispettive associazioni di categoria, di accordi e contratti di programma in materia di ritiro, recupero e smaltimento di beni durevoli, siano esonerati dall'obbligo di effettuare la comunicazione annuale al Catasto per i beni ritirati, dalla tenuta dei registri di carico e scarico, dall'obbligo di compilazione e tenuta dei formulari di accompagnamento per il loro trasporto. Inoltre la disciplina di favore si estende all'esonero previsto dall'obbligo di iscrizione presso l'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti e da quello di autorizzazione relativa allo stoccaggio dei beni medesimi.

Riguardo a questi accordi possono essere svolte alcune considerazioni conclusive, valide anche per gli altri strumenti negoziali di tutela ambientale previsti: nonostante il *favor* del legislatore le iniziative proposte dal D. Lgs. 22/97, in recepimento delle attuali indicazioni comunitarie, hanno stentato a decollare.

Da un lato la dottrina continua a mantenere un atteggiamento sostanzialmente prudente nei confronti di questi strumenti, ad esempio viene messa in dubbio²⁷ la compatibilità delle disposizioni di favore sopra citate, che indubbiamente rendono questi strumenti appetibili per le imprese, con il rispetto della normativa comunitaria, in particolare per quanto riguarda l'esonero dall'obbligo dell'autorizzazione allo stoccaggio e di tenuta dei registri, adempimenti ritenuti vincolanti dalle norme comunitarie senza possibilità di deroga neppure per le imprese che effettuano operazioni di recupero.

Sul punto si è già avuto modo di osservare che la fissazione di procedure agevolate ha il suo controbilanciamento nella previsione, ritenuta necessaria dagli stessi organi comunitari, della contestuale fissazione di procedure di controllo dell'esecuzione dell'accordo e di individuazione di apposite misure sanzionatorie. Nello specifico, l'art. 44 del D. Lgs. 22/97

²⁷ V. M. Pernice-M. Santoloci, "La nuova disciplina in materia di rifiuti", 1998, Roma, p. 249.

le contempla espressamente laddove afferma che, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore del Decreto, qualora si manifestino particolari problemi igienico-ambientali collegati allo smaltimento di queste categorie di rifiuti, si riattiva la fase di controllo, con la riacquisizione da parte della pubblica amministrazione di una esclusiva competenza alla gestione dei rifiuti, e con la possibilità di introduzione di un sistema di cauzionamento obbligatorio, svincolabile all'atto della restituzione del bene da parte dell'acquirente al rivenditore o al centro di raccolta, soluzione quest'ultima avversa agli operatori industriali in genere e che la previsione dell'accordo di programma ha contribuito a scongiurare.

D'altro canto si deve evidenziare che, nonostante gli sforzi compiuti, le trattative sull'accordo di programma per la realizzazione di siti attrezzati, (piattaforme sia di recupero che di smaltimento) in attuazione dell'art. 44 non sono andate in porto. Tra le ragioni della mancata formalizzazione dell'accordo ci sono da un lato l'impossibilità dei Comuni di assumere impegni per conto delle municipalizzate e degli enti locali per la realizzazione delle piazzole, dall'altro le resistenze dei rivenditori ad una responsabilizzazione diretta per il conferimento ai centri di raccolta dei beni ritirati dagli utenti.

Nel frattempo è intervenuta la recentissima proposta di direttiva comunitaria sui rifiuti elettronici, presentata dalla Commissione al Consiglio il 2 luglio scorso che, una volta approvata, disciplinerà normativamente la materia oggi affidata dal D. Lgs 22/97 agli accordi di programma.²⁸

Se ne conclude che, almeno in questo caso, a fronte della opportunità fornita dal legislatore di concertare alcune fasi della gestione dei rifiuti attraverso lo strumento negoziale previsto, la pubblica amministrazione da un lato e l'impresa dall'altro hanno mantenuto un atteggiamento sostanzialmente passivo e dilatorio, lasciando di fatto allo strumento normativo tradizionale la soluzione dei problemi, e dimostrando in ciò un ritardo culturale che rende più arduo scommettere su un'esercizio dell'azione amministrativa negoziata e non autoritativa come quello esaminato.

²⁸ In tale proposta di direttiva, tra l'altro, si prevede il principio di "responsabilità del produttore", sia individuale che collettiva, per cui ogni impresa deve considerare, nell'immettere il proprio prodotto sul mercato, i costi presunti di successivo riciclo. Inoltre dovrà sopportare anche parte di quelli relativi ai prodotti non propri ma della categoria cui il produttore appartiene ed a cui deve contribuire pro quota per le spese di riciclo delle apparecchiature dismesse nell'anno. Naturalmente il costo maggiore che l'industria sostiene viene a ripercuotersi sui prezzi e quindi sul consumatore finale.