

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE
ISTITUTO DI DIRITTO CIVILE

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO COMPARATO
XXVIII CICLO

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

**IL CONSUMATORE: SOGGETTO RESPONSABILE NELLA
TUTELA DELL'AMBIENTE. UN'ANALISI DI DIRITTO
COMPARATO.**

IUS 02

DOTT.SSA ANDREE CESAREO

TUTOR:
CH. PROF.SSA BARBARA POZZO

COORDINATRICE DEL DOTTORATO:
CH. PROF.SSA MARIA TERESA CARINCI

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

The [...] definition of energy sustainability is based on three core dimensions-energy security, social equity, and environmental impact mitigation. [...]

These three goals constitute a 'trilemma', entailing complex interwoven links between public and private actors, governments and regulators, economic factors, national resources, environmental concerns, and the behaviours of individuals.

(World Energy Council, Policies for the future. 2011 Assessment of country energy and climate policies)

Il presente lavoro ha inteso approfondire il ruolo assunto dai consumatori nell'ordinamento dell'Unione Europea e in altri contesti nazionali (Cina e Russia) rispetto al tema della tutela ambientale.

L'analisi ha dapprima preso in considerazione la legislazione europea in campo ambientale, focalizzandosi sul cambio di prospettiva nella definizione degli strumenti di tutela: da un approccio *command and control*, sistema legislativo basato principalmente sull'imposizione di limiti molto rigidi e sul controllo del rispetto degli stessi da parte di autorità competenti, al sempre più frequente ricorso a strumenti volontari, ossia norme di protezione ambientale nelle quali viene data particolare rilevanza al concetto di prevenzione, autocontrollo e alla gestione diretta da parte dei soggetti responsabili delle attività produttive.

Tra gli strumenti a carattere volontario si è analizzato, in particolare, il regolamento EMAS (Eco Management and Audit Scheme), che detta i principi per una corretta gestione ambientale dei processi aziendali, e il marchio Ecolabel che si focalizza invece sui prodotti di largo consumo specificandone i criteri di ecologicità, dedicando ampio spazio di analisi alla continua diffusione di marchi ambientali, nell'ottica della creazione di un mercato unico dei prodotti green.

Altresì si è affrontato il tema dell'informazione ambientale quale diritto fondamentale dei consumatori ed elemento determinante per le opzioni di acquisto e l'influenza del mercato, nonché il tema del *greenwashing*.

Il lavoro è poi proseguito con un'analisi dell'ordinamento russo e cinese sul tema dell'informazione ambientale ai consumatori e delle eco-label, verificando la presenza, nelle rispettive normative, di strumenti analoghi a quelli descritti per l'Unione Europea e nel contempo si è provveduto ad analizzare il ruolo assunto dai consumatori nelle politiche di green economy.

Per quanto riguarda l'ordinamento russo, si è riscontrato, analogamente all'Unione Europea, che i tradizionali mezzi di tutela ambientale fondati su un sistema *command and control* hanno mostrato una sostanziale inefficacia ma, contrariamente all'UE, si è rilevato che anche gli strumenti volontari previsti a livello nazionale si sono dimostrati inidonei a fornire uno standard di tutela ambientale sufficientemente elevato e ciò anche a motivo della mancanza di un supporto normativo nazionale adeguato.

Dall'analisi effettuata si è riscontrato un notevole fermento fra i privati – enti e associazioni di categoria – che nel corso degli ultimi anni hanno iniziato ad organizzarsi

in modo del tutto autonomo, mediante la creazione di sistemi di certificazione ambientale ‘locali’ (es. Vitality Leaf in San Pietroburgo), che comunque, benché importanti per la tutela dell’ambiente, hanno dimostrato di essere circoscritte sia da un punto di vista territoriale che da un punto di vista merceologico.

Per quanto attiene all’ordinamento cinese, infine, si è rilevato che ragioni economiche hanno condotto alla nascita del primo sistema di etichettatura ecologica (*China Environmental Label*), ma attualmente il Governo ha assunto posizioni di maggiore apertura sui temi dell’eco sostenibilità ed è dato riscontrare numerosi strumenti di certificazione ambientale dei prodotti che ora coprono diversi ambiti della produzione e del commercio (*China Energy Label, China Environmental Labelling, China Water Conservation Certification, China Organic Food Certification*).

ABSTRACT **EN**

In my PHD thesis I analysed the role of consumers with regard to environmental protection in the European Union and in other national contexts, China and Russia.

At first, I took into consideration European environmental legislation, and particularly the transition from a command and control approach (that refers to environmental policy that relies on regulation, permission, prohibition, standard setting and enforcement) to a voluntary approach (that includes agreements on environmental performance negotiated with industrial and public programmes in which firms can volunteer to participate). In particular I have studied the Eco Management and Audit Scheme (E.M.A.S), a voluntary environmental management instrument, which was developed in 1993 by the European Commission. It enables organizations to assess, manage and continuously improve their environmental performance. Moreover I have studied the UE ECOLABEL, that deals with consumer products and that specifies their ecological criteria.

I have also examined the reasons for the spread of environmental labels, with a view to creating a European single market for green products, the issue of environmental information as a fundamental consumer’s right and deciding factor for purchasing options and market influence, and lastly the theme of greenwashing.

The thesis continues with the analysis of Russian and Chinese legal system on the issue of environmental information to consumers and eco-labels, verifying the presence of similar voluntary instruments.

Similarly to the European Union, in the Russian context, the traditional environmental protection instruments, based on a command and control approach, have proved to be ineffective. However, differently from the UE, also the voluntary instruments, on a national level, have proved to be useless to provide a sufficiently high standard of environmental safeguard, partly due to a lack of an adequate national regulatory support.

However, in the last few years, organizations and associations have started to organize themselves by creating 'local' environmental certification systems (eg Vitality Leaf in St. Petersburg), but they have been shown to be very limited.

Lastly, regarding the Chinese context, I found, during my analysis, that the first China Environmental Label was born for economic reasons, but recently the Government has been taking a more open position about eco-sustainability issues, and now there are several environmental products' certifications which cover different areas of production and trade (China Energy Label, China Environmental Certification, China Water Conservation Certification).

1. CAPITOLO I – L’INFORMAZIONE AI CONSUMATORI NELL’UNIONE EUROPEA	9
1.1. INTRODUZIONE	9
1.2. LO SVILUPPO STORICO DELLA COMPETENZA AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA.....	14
1.3. I PRIMI PROGRAMMI DI AZIONE AMBIENTALE (1974 - 1986).....	16
1.3.1. IL I PROGRAMMA DI AZIONE DEL 1974.....	16
1.3.2. IL II PROGRAMMA DI AZIONE (1977 - 1981)	18
1.3.3. IL III PROGRAMMA DI AZIONE (1982 - 1986)	19
1.4. DAL RICONOSCIMENTO DELLA COMPETENZA AMBIENTALE AD UNA NUOVA PROSPETTIVA DI SVILUPPO (1987-1992)	20
1.4.1. L'ATTO UNICO EUROPEO	20
1.4.2. IL RAPPORTO BRUNTLAND: LE ORIGINI DEL SUSTAINABLE DEVELOPMENT	21
1.4.3. IL IV PROGRAMMA DI AZIONE (1987 – 1992)	23
1.4.4. IL CONCETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE E SUE PRIME APPLICAZIONI.....	25
1.4.4.1. LA CONFERENZA DI RIO DE JANEIRO (1992)	25
1.4.4.2. IL TRATTATO DI MAASTRICHT (1992).....	26
1.5. IL MERCATO E LA TUTELA DELL’AMBIENTE.....	27
1.5.1. IL V PROGRAMMA DI AZIONE AMBIENTALE (1993 - 2000)	27
1.5.1.1. GLI ATTORI SOCIALI DEL V P.A.A.	30
1.5.1.2. LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E L'INDUSTRIA	32
1.5.1.3. I CONSUMATORI	33
1.5.1.4. UNA VALUTAZIONE DEL V P.A.A.	35
1.5.2. STRUMENTI DI TUTELA AMBIENTALE.....	36
1.5.2.1. DALLA REGOLAMENTAZIONE COMMAND AND CONTROL.....	36
1.5.2.2. ...AGLI STRUMENTI ECONOMICI E DI MERCATO.....	39
1.5.3. IL VI PROGRAMMA DI AZIONE AMBIENTALE (2001-2010).....	41
1.5.4. IL VII PROGRAMMA DI AZIONE AMBIENTALE (2014-2020).....	45
1.6. L’INFORMAZIONE (AMBIENTALE) AI CONSUMATORI	48
1.6.1. A LIVELLO INTERNAZIONALE: LA CONVENZIONE DI ÅARHUS	49
1.6.2. A LIVELLO DI UNIONE EUROPEA.....	51
1.6.2.1. SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE E MARCHI AMBIENTALI DI PRODOTTO.....	54
1.6.2.1.1. ECO-MANAGEMENT AND AUDIT SCHEME (I, II E III): CERTIFICAZIONE AMBIENTALE DI SISTEMA.....	57
1.6.2.1.2. I MARCHI AMBIENTALI DI PRODOTTO: FOCUS ECOLABEL UE	62
1.6.2.2. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL REG. 1221/2009 (E.M.A.S.) E DEL REG. 66/2010 (ECOLABEL UE)	65
1.7. LIMITI DEI SISTEMI DI ETICHETTATURA AMBIENTALE	68
1.7.1. LA FIDUCIA DEI CONSUMATORI.....	68
1.7.2. GREEN MARKETING E RISCHIO GREENWASHING.....	69
1.7.3. UNA PLURALITÀ DI ETICHETTE ECOLOGICHE.....	73
1.8. LE ECO-LABEL NEGLI STATI MEMBRI DELL’UE: IL CASO ITALIANO.....	75
1.9. PROSPETTIVE DI RIFORMA	77
2. CAPITOLO II – L’INFORMAZIONE AI CONSUMATORI NELLA FEDERAZIONE RUSSA ..	83
2.1. INTRODUZIONE	83

2.2. LO SVILUPPO STORICO DELLA COMPETENZA AMBIENTALE.....	85
2.2.1. A LIVELLO STATALE.....	85
2.2.2. A LIVELLO REGIONALE.....	88
2.3. SUSTAINABLE DEVELOPMENT E GREEN ECONOMY IN RUSSIA	90
2.3.1. LEGISLAZIONE ATTUALE E PROPOSTE PER UNA TRANSIZIONE GREEN	94
2.3.2. P.I.L.: INDICATORE DELLA ‘CRESCITA VERDE’	96
2.4. SUSTAINABLE DEVELOPMENT: UN PROCESSO PARTECIPATO?.....	98
2.4.1. EDUCARE ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE.....	102
2.4.2. DIFFONDERE UN CONSUMO SOSTENIBILE.....	104
2.5. CERTIFICAZIONI AMBIENTALI NELLA FEDERAZIONE RUSSA.....	105
2.5.1. IL PRIMO STRUMENTO CERTIFICATIVO: GOST	106
2.5.2. LA CERTIFICAZIONE E.A.C. NEL MERCATO DELL’E.E.U.	108
2.5.3. SISTEMI VOLONTARI DI CERTIFICAZIONE AMBIENTALE: FOCUS VITALITY LEAF	111
2.6. LIMITI E PROSPETTIVE DELLA PROTEZIONE AMBIENTALE NELLA FEDERAZIONE RUSSA	114
3. CAPITOLO III – L’INFORMAZIONE AI CONSUMATORI NELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE	116
3.1. INTRODUZIONE	116
3.2. LO SVILUPPO STORICO DELLA COMPETENZA AMBIENTALE.....	119
3.2.1. LO STATO DELL’AMBIENTE NEI WHITE PAPER DEL CONSIGLIO DI STATO	124
3.2.2. PIANI QUINQUENNALI PER L’AMBIENTE.....	127
3.3. SUSTAINABLE DEVELOPMENT E GREEN ECONOMY IN CINA	130
3.3.1. STRUMENTI DI CONSAPEVOLEZZA AMBIENTALE	133
3.4. LE CERTIFICAZIONI DI PRODOTTO NELLA P.R.C.	136
3.4.1. LE CERTIFICAZIONI ENERGETICHE	136
3.4.2. CERTIFICAZIONI AMBIENTALI OBBLIGATORIE E VOLONTARIE	138
3.4.3. IL GREEN LABEL SCHEME DI HONG KONG.....	140
3.5. LIMITI DEI SISTEMI DI ETICHETTATURA AMBIENTALE	141
4. CONCLUSIONI.....	144
5. BIBLIOGRAFIA	151
6. ELENCO ABBREVIAZIONI.....	156

1. CAPITOLO I – L’INFORMAZIONE AI CONSUMATORI NELL’UNIONE EUROPEA

1.1. INTRODUZIONE

Per il proprio sviluppo futuro la società odierna deve affrontare una sfida certamente molto delicata: conciliare gli interessi economici e sociali con quelli ambientali e naturali, garantendo al contempo competitività e crescita economica.

Ciò, ovviamente, nella consapevolezza che l’obiettivo politico principale deve essere quello di individuare rimedi utili all’uscita dalla situazione di crisi economico-finanziaria che soffoca il mercato globale oramai dall’anno 2008, senza però mai perdere di vista che, quella nella quale si opera, è anche una crisi di tipo ambientale che richiede interventi non più procrastinabili nel tempo.

Si pensi a solo titolo di esempio all’Europa, che ben può essere definita una società di massa orientata al consumo e che certamente oggi soffre della crisi sistemica che ha sconvolto il panorama finanziario. Il continente europeo nel suo complesso esercita enormi pressioni sul pianeta e la sua impronta ecologica è una delle più vaste sulla Terra; a partire dal Secondo Dopoguerra ha vissuto una crescita economica e uno sviluppo di tecnologie via via più sofisticate che hanno introdotto livelli di benessere elevati nello stile di vita quotidiano, determinando però una sempre maggiore richiesta di prodotti e servizi e, di conseguenza, un utilizzo sproporzionato delle risorse energetiche e naturali per la produzione degli stessi.

Mentre nel passato il concetto di tutela ambientale era concepito come un abbassamento del tenore di vita, causa di rallentamento della crescita economica, se non addirittura di riduzione della libertà individuale, negli ultimi decenni, con l’evolversi di nuovi modelli di sviluppo, la comunità internazionale, e di pari passo l’Unione Europea, hanno sviluppato un approccio alla tutela dell’ambiente sempre più basato sul principio dello “sviluppo sostenibile”¹.

Attualmente, gli aspetti problematici che interessano la crisi economico produttiva e la crisi ambientale appaiono sempre più strettamente connessi, tanto

¹ Su cui infra § 2.2.2..

che le soluzioni studiate ed ipotizzate per affrontare quest'ultima sono fortemente orientate ad offrire un'opportunità, piuttosto che rappresentare un ostacolo, al processo di cambiamento necessario per consentire la ripresa dell'economia.

Vivere in maniera sostenibile significa utilizzare le risorse naturali della Terra ad un ritmo tale da permettere loro di ricostituirsi: crescita e progresso tecnologico nel rispetto del "bene" ambiente² come valore sociale, fortemente collegato alla qualità della vita e al principio di conservazione per le generazioni future.

La tutela, come concetto esteso di protezione e valorizzazione dell'ambiente, è diventata di primaria importanza per la valutazione del rapporto costi-benefici nella corsa allo sviluppo della società umana. Tale consapevolezza va, però, di pari passo con l'evoluzione economica raggiunta, e, pertanto, va stimolata ed incentivata laddove livelli di benessere diversi corrispondono a condizioni ambientali e di rispetto dell'ambiente differenti.

Lo sviluppo industriale dell'ultimo mezzo secolo ha dunque determinato una crescente criticità delle problematiche ambientali, rendendo oltremodo evidenti i limiti del cosiddetto sistema *command and control*³ che, pur necessario per gestire lo sviluppo, anche economico, non si è dimostrato pienamente efficace per gestire la rapida evoluzione del mondo industriale e l'acuirsi dello stato di degrado ambientale generatosi a livello europeo ma soprattutto planetario.

In particolare si sono registrati peggioramenti in termini di inquinamento atmosferico, delle acque, dei suoli, degrado dei paesaggi urbani, nonché una cattiva gestione dei rifiuti.

La ricerca di un nuovo metodo per proteggere adeguatamente l'ambiente,

² Il dibattito sul problema dell'individuazione di una nozione giuridica di ambiente e sulle ricadute che tale nozione può avere nel contesto sociopolitico è decisamente ampio. Analizzare la nozione di ambiente significa affrontare controverse e pressoché irrisolvibili questioni di natura semantica, interpretativa e normativa, tentando di far luce su una delle categorie più complesse e multiformi con cui giuristi ed economisti devono ancora oggi confrontarsi.

In effetti "nessuno può disconoscere che la varietà dei temi e delle problematiche ambientali non è riducibile ad un unico oggetto giuridico, definibile a priori, e che la tutela dell'ambiente passa inevitabilmente attraverso l'attivazione di strumenti e strategie nei più disparati campi dell'agire umano" in CECCHETTI M., *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A., a cura di, *Ambiente e diritto*, p. 261, Firenze, 1999.

³ Su cui infra §2.3.1.4.1..

senza però compromettere la produttività dei settori industriali, ha dunque indotto gli Stati ad elaborare strumenti alternativi a quelli tradizionalmente utilizzati in questo ambito. In questo senso, soprattutto il Quinto Programma di Azione⁴, elaborato nel 1992 dalla Comunità Europea, ha rappresentato una svolta rispetto al passato poiché, pur non essendo venuto meno ai generali obiettivi di protezione ambientale sostenuti dalla politica europea fino a quel momento, ha avuto l'ambizione di agire modificando i rapporti tra attori e ambiente, di intervenire in maniera profonda sui motori stessi dello sviluppo, indirizzandoli sempre più alla sostenibilità.

In tale piano è stata evidenziata la necessità di adottare nuove strategie e misure per arginare il prevedibile aumento della concorrenza internazionale e dello sviluppo dell'Unione Europea, che avrebbero creato ulteriori pressioni sulle risorse naturali, sull'ambiente e sulla qualità della vita.

Al fine di invertire la tendenza al deterioramento, la strategia migliore individuata dalle Istituzioni Europee è stata proprio quella di intervenire sui comportamenti e sui modelli di consumo, concentrandosi nel coinvolgimento di tutti i settori sociali: dalla pubblica amministrazione alle imprese pubbliche e private, dai cittadini ai consumatori, con l'obiettivo di una piena condivisione delle responsabilità.

La politica ambientale comunitaria si è dunque dotata di nuovi strumenti che sono andati ad affiancarsi a quelli legislativi, comunque necessari per fissare livelli minimi di protezione della salute dei cittadini e dell'ambiente. In particolare sono stati creati strumenti di regolamentazione⁵, strumenti finanziari⁶,

4 I programmi d'azione, pur non essendo vincolanti, sono documenti importanti che consentono di comprendere in quale direzione la Commissione si stia muovendo per sviluppare la legislazione ambientale comunitaria. Dal 1973 ad oggi sono stati emanati 7 programmi di azione in campo ambientale. I primi tre (il primo per il periodo 1973- 1976; il secondo per il periodo 1977-1981; il terzo per il periodo 1982-1986) gettarono le fondamenta delle politiche comunitarie in campo ambientale in assenza di una specifica competenza nel Trattato. Dopo quella data sono stati pubblicati il quarto programma d'azione per il periodo 1987-1992; il quinto per il periodo 1993-2000, venne adottato dalla Commissione il 18 marzo 1992, intitolato "*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*" prendeva in considerazione l'ampliamento del ventaglio degli strumenti di politica ambientale. E ancora il sesto programma per il periodo 2001-2010 e da ultimo il settimo che copre l'attuale periodo dal 2013 al 2020.

⁵ Trattasi della fissazione di nuove soglie minime di protezione ambientale, dell'implementazione di accordi internazionali e della fissazione di regole e standard compatibili con la salvaguardia della competitività del mercato interno.

misure orizzontali⁷ e meccanismi di sostegno finanziario⁸.

Nel corso degli ultimi anni si è, inoltre, assistito ad una significativa crescita dell'attenzione e della sensibilità della pubblica opinione sul tema dello sviluppo sostenibile e sono, di conseguenza, aumentate le pressioni sul settore industriale per l'adozione di tecnologie e di metodologie di lavorazione più rispettose per l'ambiente.

Numerose sono le ricerche che a partire dagli anni Novanta del secolo scorso hanno evidenziato come tematiche ambientali quali l'inquinamento, il cambiamento climatico globale, la gestione dei rifiuti, i processi di produzione siano argomenti di rilevante interesse anche per i cittadini, e non solo per le Istituzioni o le associazioni ambientaliste, ciò a conferma di una maggiore consapevolezza dell'importanza del perseguimento di uno sviluppo più sostenibile⁹.

È evidente che, in una società dei consumi, soggetti privilegiati nell'orientare i meccanismi di produzione e, dunque, le scelte delle aziende produttrici siano proprio i consumatori, i quali possono svolgere un ruolo importante a tutela dell'ambiente attraverso scelte di acquisto consapevoli e mirate a prodotti ecocompatibili. Ma come può un consumatore essere un soggetto informato e dunque critico negli acquisti? E al contrario, come possono le aziende dimostrare il proprio sforzo a tutela dell'ambiente?

Adottare la norma inglese PAS 2050¹⁰, sviluppare un'E.P.D. in accordo allo

⁶ Incentivi per i produttori e i consumatori per una gestione accorta delle risorse - misure economiche, fiscali e di responsabilità civile – e misure correttive dei prezzi per evitare che i prodotti e i servizi rispettosi dell'ambiente siano penalizzati sui mercati.

⁷ In particolare, miglioramento dell'informazione e delle statistiche ambientali – esigenza di omogeneizzazione delle nomenclature, degli standard, dei criteri e delle metodologie- sostegno alla ricerca scientifica e allo sviluppo tecnologico, miglioramento della pianificazione di settore e spaziale, informazione al pubblico e formazione professionale.

⁸ Elaborazione dei cosiddetti programmi LIFE, Fondi Strutturali, Fondo di Coesione, prestiti da parte della Banca Europea degli Investimenti.

⁹ *Consumer Choice and The Environment. A world wide tracking survey Greendex 2009*, realizzato dal National Geographic da GlobeScan.

¹⁰ La norma volontaria di *Carbon Footprint PAS 2050* è stata elaborata in Inghilterra dal *British Standard Institute*, dal *Carbon Trust* e dal *Department of Environment, Food and Rural Affairs* nel 2008 - e rivista nel 2011 – con l'obiettivo di prevedere un metodo internazionalmente riconosciuto per la misurazione dell'impronta di carbonio dei

schema svedese¹¹ o a quello norvegese, privilegiare il marchio tedesco *Der Blaue Engel*¹², oppure optare per una certificazione ISO 14001 o per E.M.A.S.? Un così complesso panorama di norme volontarie, attualmente, rende difficile per le aziende la scelta di come dimostrare efficacemente a clienti e consumatori il proprio impegno ambientale, ma gli ostacoli non mancano nemmeno per i cittadini, confusi da un flusso di informazioni ambientali poco chiare che rendono difficile il confronto fra i diversi prodotti: secondo un'indagine di Eurobarometro condotta nel 2012 sui cosiddetti *green products*, infatti, il 59% dei consumatori europei è confuso.

Proprio all'esigenza di un'informazione ambientale caratterizzata da trasparenza, accessibilità, affidabilità, completezza, comparabilità e chiarezza tendono gli sforzi dell'Unione Europea ed in particolare della Commissione¹³.

D'altronde, come riportano le conclusioni della Conferenza Rio+20, per raggiungere globalmente lo sviluppo sostenibile, sono indispensabili dei cambiamenti fondamentali nel modo in cui le società producono e consumano ed il cambiamento di paradigma comportamentale deve passare innanzitutto da una presa di coscienza individuale, con la modifica del proprio stile di vita. Prima di trasformare la società, infatti, è necessario ripensare il proprio comportamento individuale, in quanto pur auspicando nuove consapevolezza di massa e grandi movimenti collettivi, fondamentale è soprattutto ciò che ognuno può concretamente cominciare a fare da subito.

Se da soli non ci si salva, è pur vero che non ci sono mai stati grandi

prodotti.

¹¹ La Dichiarazione Ambientale di Prodotto (*E.P.D.* - *Environmental Product Declaration* -) è uno schema di certificazione volontaria di prodotto, nato in Svezia ma di valenza internazionale, sviluppato in applicazione alla UNI ISO 14025:2006 - Etichettatura Ambientale di Tipo III. Trattasi di un documento che permette di comunicare informazioni oggettive, confrontabili e credibili relative alla prestazione ambientale di prodotti e servizi. Le informazioni contenute nella E.P.D. hanno carattere esclusivamente informativo. La norma di riferimento svedese è rappresentata dal *General Programme Instructions for environmental product declarations*.

¹² *Der Blaue Engel* (Angelo Blu) è il marchio di qualità ecologica tedesco, attivo sin dal 1978 e primo marchio ambientale di prodotto presente sul mercato internazionale. Ogni informazione circa i requisiti per ottenerlo e la diffusione dello stesso sono reperibili al sito internet <https://www.blauer-engel.de>.

¹³ Sul punto in particolare Comunicazione della Commissione Europea del 9 aprile 2013 "Costruire il mercato unico dei prodotti verdi" - COM2013 196 *final* – il cui testo completo è disponibile al seguente link:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0196:FIN:IT:PDF>.

movimenti di opinione o sommovimenti epocali che non siano partiti da una persona, iniziati da un pensiero, innescati da un gesto individuale, che poi è stato condiviso da un numero crescente di persone¹⁴.

1.2. LO SVILUPPO STORICO DELLA COMPETENZA AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA

Il processo d'integrazione europea ebbe inizio dopo la Seconda Guerra Mondiale ed aveva quale obiettivo primario quello di garantire una pace duratura tra le nazioni europee.

Nel 1951, la proposta Schuman portò alla creazione della C.E.C.A., Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, tra Germania Ovest, Francia, Italia, Belgio e Lussemburgo, avente lo scopo di creare un mercato comune per il carbone e l'acciaio.

Si assistette per la prima volta alla costituzione di un'autorità indipendente dagli Stati membri, dotata della competenza ad adottare atti e decisioni vincolanti in talune materie. In tale trattato istitutivo non figurava, però, alcun riferimento relativo all'ambiente.

La prima tappa rilevante verso la creazione di un'organizzazione internazionale in Europa, che operasse indipendentemente dagli interessi degli Stati membri, si ebbe nel 1957 quando vennero sottoscritti e resi esecutivi i trattati istitutivi della Comunità Economica Europea¹⁵; nessuna competenza in materia ambientale venne esplicitamente attribuita alla nascente organizzazione, ma nonostante ciò gli artt. 100¹⁶ e 235¹⁷ del Trattato C.E.E. (ora rispettivamente

¹⁴ TRIANI G., *L'ingorgo. Sopravvivere al troppo*, p. 180, Elèuthera, Milano, 2010.

¹⁵ Nel marzo 1957 vengono firmati a Roma i cosiddetti "Trattati di Roma". Il primo istituisce una Comunità economica europea (C.E.E.), il secondo una Comunità europea dell'energia atomica, meglio conosciuta come Euratom.

A seguito delle ratifiche da parte degli ordinamenti nazionali, il 1° gennaio 1958 i due trattati entrarono in vigore.

¹⁶ L'art. 100 Trattato C.E.E. consentiva al Consiglio dei Ministri su proposta della Commissione europea e dopo aver consultato il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale, di stabilire direttive idonee a ravvicinare le legislazioni nazionali in funzione della realizzazione del mercato comune.

¹⁷ Art. 235 del trattato di Roma: "*Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto poteri di azione a tal uopo richiesti, il Consiglio deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo*

115 e 352 T.F.U.E.) consentirono alla Comunità, in via residuale ed indiretta, di agire in ‘materie aggiuntive’ che fossero finalizzate a garantire il buon funzionamento del mercato interno e fra queste, appunto, anche la tutela dell’ambiente.

L’integrazione europea, comunque, a fronte di questioni legate alla salute umana, alla libera concorrenza nonché a regole e limiti allo sfruttamento del territorio, non poté trascurare a lungo l’importanza della tutela ambientale e, sin dalla fine degli anni Sessanta, mise in campo un’azione diretta, ponendosi fattivamente l’obiettivo di contribuire alla sicurezza ecologica.

Negli anni successivi l’attenzione dell’opinione pubblica e della comunità internazionale alle tematiche ambientali aumentò: emersero con prepotenza le questioni del degrado ambientale e della necessità di soluzioni e politiche di livello nazionale e internazionale.

I primi interventi legislativi vennero attuati per mezzo di direttive¹⁸ finalizzate al “ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati Membri che abbiano un’incidenza diretta sull’instaurazione o il funzionamento del mercato comune...”, quali strumenti idonei ad un’azione di tutela su prodotti e merci sottoposte a commercio intra-comunitario e caratterizzati da un approccio di tipo *command and control*.

L’interesse primario era, dunque, quello di assicurare la libera circolazione delle merci, più che la protezione dell’ambiente. L’aspetto economico della tutela ambientale rappresentò, almeno inizialmente, la base di riferimento più forte della politica comunitaria del settore, almeno sino al momento in cui le Istituzioni europee furono incaricate di predisporre un primo programma di azione ambientale, che venne poi adottato nel 1973.

aver consultato l’assemblea, prende le disposizioni del caso”.

¹⁸ In ambito C.E.E. la prima direttiva ambientale fu quella adottata per la classificazione, l’imballaggio e l’etichettatura delle sostanze chimiche pericolose (Direttiva nr. 548 del 1967). Tra il 1957 e il 1972 vennero poi approvate alcune direttive riguardanti principalmente la determinazione di soglie massime di emissione per alcuni agenti inquinanti come i gas di scarico dei veicoli a motore, i rifiuti agricoli e industriali, nonché le soglie massime per l’inquinamento acustico.

1.3. I PRIMI PROGRAMMI DI AZIONE AMBIENTALE (1974 - 1986)

1.3.1. *IL I PROGRAMMA DI AZIONE DEL 1974*¹⁹

A seguito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano del 1972²⁰, la Comunità Europea si rese conto della sempre più stringente necessità di una politica ambientale di livello europeo. Così, in occasione della riunione dei Capi di Stato e di Governo tenutasi a Parigi nello stesso anno, si evidenziò l'importanza di creare una politica comunitaria dell'ambiente, che andasse oltre il mero perseguimento dell'espansione economica²¹ e si invitò la Commissione ad elaborare una politica ecologica della Comunità²².

¹⁹ Per il testo completo del I Programma di azione ambientale si veda G.U.C.E. C 112/1 del 20.12.1973.

²⁰ L'Assemblea Generale dell'ONU convocò, con la risoluzione n. 2850 (XXVI) del 20 dicembre 1971, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano (*United Nations Conference on Human Environment, UNCHE*) che si tenne dal 5 al 15 giugno 1972 a Stoccolma. A tale Conferenza, la prima rilevante per il settore sul piano universale, presero parte 113 nazioni di cui 108 membri O.N.U., il segretario Generale dell'O.N.U., i rappresentanti di 13 agenzie specializzate delle Nazioni Unite, diverse organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative in qualità di osservatori. Dalla Conferenza scaturì l'adozione di tre documenti non vincolanti: la Dichiarazione sull'ambiente umano (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*) che fissa 26 principi e linee guida politiche in materia ambientale cui gli Stati si impegnavano ad attenersi tanto a livello nazionale quanto internazionale, un piano d'azione per l'ambiente umano (*Action Plan for Human Environment*) contenente 109 raccomandazioni operative per definire più dettagliatamente gli obiettivi della Dichiarazione, una Risoluzione contenente questioni istituzionali e finanziarie.

Caratteristica fondamentale che scaturisce dalla Conferenza di Stoccolma del 1972 è il nuovo modo di concepire l'ambiente: non più l'insieme dei singoli elementi che lo compongono (acqua, aria, terra, etc.) ma un tutto indivisibile le cui problematiche devono essere analizzate e risolte in un contesto organico ed unitario, tanto per azioni a portata regionale che mondiale.

²¹ Nella dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo, riunitisi a Parigi nel 1972, già si poteva leggere che "l'espansione economica, che non è un fine a sé stante, deve con precedenza consentire di attenuare la disparità delle condizioni di vita. Essa deve essere perseguita con la partecipazione di tutte le parti sociali e deve tradursi in un miglioramento della qualità del tenore di vita. Conformemente al genio europeo, si dedicherà un'attenzione particolare ai valori e beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo." L'intero testo della dichiarazione è consultabile in Gazzetta ufficiale n. C 112 del 20.12.1973 p. 0001 – 0002.

²² Cfr., ROSSI G., a cura di, *Diritto dell'ambiente*, p. 36 ss, Giappichelli, Torino, 2008. L'Autore per un approfondimento circa la genesi dei programmi d'azione comunitaria in materia ambientale cita e rimanda a KRÄMER L., *EC Environmental Law*, Sweet&Maxweel, London, 2006. L'Autore in particolare riferisce dell'acceso dibattito sulla questione relativa a che la tematica ambientale dovesse essere affrontata a livello di Unione Europea o, al contrario tramite accordi intergovernativi e attraverso il coordinamento delle politiche interne. Come si ricorda, prevalse la soluzione favorevole all'introduzione di norme comunitarie sull'ambiente e le Istituzioni della Comunità

Proprio attraverso l'elaborazione di specifici programmi di azione, che individuarono obiettivi (e principi) di politica ambientale e definirono i settori di intervento e le azioni da intraprendere per l'armonizzazione delle normative nazionali riguardanti il funzionamento del mercato comune, la Comunità seppe dunque far fronte al già rammentato problema del fondamento sostanziale e formale della sua azione in campo ambientale.

Nel 1973, gli Stati membri emanarono il I Programma di Azione Ambientale della Comunità Europea, riferibile al periodo 1974-1975 entro il quale si legge che *“le spese per la prevenzione e l'eliminazione dei fattori nocivi devono essere sostenute dall'inquinatore”*.

Con questo breve inciso venne sancito uno dei principi fondanti della politica ambientale internazionale *chi inquina, paga*.

Nel marzo dello stesso anno i rappresentanti dei Governi degli Stati membri in seno al Consiglio conclusero “l'accordo di informazione”, con il quale stabilivano che la Commissione doveva essere informata di ogni progetto di disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che avesse ad oggetto la tutela ambientale.

Il I P.A.A. prevedeva la tutela dell'ambiente non solo naturale (flora, fauna, mare), bensì anche di quello antropico, come le aree urbane ed il patrimonio architettonico. In tale Programma vennero previsti quali ambiti di intervento la protezione della salute umana, la riduzione ed eventuale soppressione dell'inquinamento e dei fattori nocivi, la protezione della biosfera, il mantenimento di un equilibrio biologico, la gestione delle risorse naturali e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Ci si soffermò maggiormente sulle azioni riparatrici piuttosto che su azioni di prevenzione, cui invece verrà dedicato ampio spazio negli anni successivi.

Il I P.A.A. ebbe, dunque, il merito di introdurre per la prima volta nell'arena comunitaria il tema della protezione dell'ambiente, rappresentando, per così dire, una frattura rispetto alle misure incidentali approntate sino a quel momento dalla Comunità; problematiche scaturirono, però, a causa dell'inadeguatezza degli

svilupparono un apposito Programma d'azione in materia ambientale.

strumenti predisposti, rispetto agli obiettivi dichiarati.

Da questo momento diversi Programmi sono stati adottati, anticipando e consolidando lo sviluppo di una vera e propria politica nel settore ambientale, infatti, oltre ad essere dei momenti di discussione ed approfondimento delle tematiche ambientali, nel tempo, i Programmi, hanno anche fornito le basi per anticipare il contenuto dei singoli atti normativi che sarebbero stati successivamente approvati nel corso di vigenza del programma stesso.

1.3.2. *IL II PROGRAMMA DI AZIONE (1977 - 1981)*²³

In continuità con il Primo, il II Programma di Azione Ambientale, ribadì il bisogno di procedere nella direzione di uno sviluppo che fosse al contempo continuo ed equilibrato, concependo tali obiettivi come strettamente connessi ad *“una lotta efficace contro gli inquinamenti”*²⁴.

Valido per il quadriennio 1977 – 1981, questo P.A.A. ha infatti stabilito alcuni principi guida fondamentali della legislazione in materia ambientale, in particolare nella creazione di meccanismi per un’azione preventiva nei settori dell’inquinamento, della pianificazione territoriale e della gestione dei rifiuti, nella difesa e nell’utilizzo razionale delle risorse naturali²⁵. Inoltre, esso ha qualificato come degne di priorità le misure di difesa delle acque interne e dei mari, nonché la lotta all’inquinamento atmosferico ed acustico.

Infine, in tale Programma sono stati presi in considerazione gli aspetti di tutela ambientale nella collaborazione fra la Comunità Europea, i Paesi in via di sviluppo e le Organizzazioni Internazionali.

Si ricorda che allo stesso periodo devono essere ascritte anche le prime direttive comunitarie sulla protezione ambientale: la n. 75/442 sui rifiuti, la n. 75/716 sul tenore di zolfo nei combustibili, la n. 76/464 sulle sostanze pericolose nelle acque, la n. 78/319 sui rifiuti tossici e nocivi, la n. 79/409 sulla conservazione degli uccelli selvatici, la n. 80/778 sulle acque destinate al

²³ Consiglio delle Comunità Europee, Risoluzione del 17 maggio 1977 concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale, in G.U.C.E. C 139/1 del 13.6.1977.

²⁴ Ibidem, art. 5, p. 5.

²⁵ Ibidem, Art. 9.2, p. 6.

consumo umano e la direttiva n. 80/779 sulla qualità dell'aria.

1.3.3. *IL III PROGRAMMA DI AZIONE (1982 - 1986)*²⁶

È con il III Programma di Azione che vengono gettate le basi per la costruzione di una vera e propria politica ambientale di livello comunitario. Viene, infatti, prevista, insieme alle tradizionali misure sul controllo e il contenimento degli inquinanti, una politica di prevenzione dei danni all'ambiente. La politica ambientale, per la prima volta, venne disciplinata in rapporto ad altri settori quali l'economia, l'occupazione, l'innovazione tecnologica e l'informazione ai cittadini.

Questo programma fu anche l'occasione per introdurre importanti strumenti di controllo come, ad esempio, la prima direttiva, nr. 82/501, sui rischi di incidenti rilevanti connessi a determinate attività industriali, divenuta nota come "Direttiva Seveso", la nr. 84/360 sulle emissioni in atmosfera degli impianti industriali, la n. 85/210 sul tenore di piombo nella benzina, la direttiva nr. 85/337 sulla valutazione di impatto ambientale, la quale, successivamente modificata, istituì controlli e rigorose procedure di valutazione della compatibilità ambientale di iniziative pubbliche e private atte a trasformare il territorio.

Tale ultima direttiva, anticipando i temi che più compiutamente verranno affrontati durante la Conferenza di Rio del 1992, impose l'obbligo di sottoporre gli impianti maggiormente inquinanti ad un giudizio di 'sostenibilità' preventivo.

A causa del disastro nucleare di Chernobyl dell'aprile 1986, del conseguente inquinamento provocato alle acque del Reno e a seguito dell'ulteriore sversamento, da parte dell'industria Sandoz di Basilea, di oltre trenta tonnellate di sostanze chimiche che, arrivando in Germania, Francia e Paesi Bassi, trascinarono con sé morte e distruzione per la flora e la fauna fluviale, creando problemi anche per l'approvvigionamento idrico umano, divenne ancora più chiara la comune percezione della dimensione internazionale dei problemi ambientali e della necessità che gli stessi venissero affrontati attraverso una stabile e costante cooperazione transnazionale e internazionale.

²⁶ Per il testo completo del III Programma di Azione si consulti G.U.C.E. C 46/1 del 17.2.1983.

1.4. DAL RICONOSCIMENTO DELLA COMPETENZA AMBIENTALE AD UNA NUOVA PROSPETTIVA DI SVILUPPO (1987-1992)

1.4.1. L'ATTO UNICO EUROPEO

Con il 1986 si è aperta la cosiddetta terza fase della politica ambientale.

L'Atto Unico Europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987, ha introdotto per la prima volta nei Trattati una espressa menzione della competenza della Comunità in materia ambientale, prevedendo nella parte terza del Trattato C.E.E., dedicato alle politiche comunitarie, il Titolo VII espressamente rivolto alla tutela dell'ambiente (art. 130R, 130S, 130T)²⁷. Tale Titolo ha innanzitutto stabilito tre tipologie di azioni ovvero la salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità ambientale, la tutela della salute umana e l'utilizzazione oculata delle risorse naturali.

Inoltre, esso ha avuto il merito di stabilire i principi sui quali avrebbe dovuto basarsi l'azione comunitaria: il principio di prevenzione²⁸ – già anticipato nel I P.A.A. ma rimasto inattuato -, il principio di correzione alla fonte²⁹, il principio in virtù del quale il costo di rimozione e prevenzione del danno causato doveva essere sopportato dal soggetto che lo aveva prodotto – meglio conosciuto come *polluter pays principle*³⁰, il principio di sussidiarietà³¹ che, introdotto per la

²⁷ Negli artt. 130R 130 S e 130T del Titolo VII la politica ambientale era riconosciuta come scopo "legittimo" e l'assunzione delle decisioni doveva avvenire da parte del Consiglio dei Ministri secondo la procedura di cooperazione nella quale si affiancava il Parlamento europeo con un voto a maggioranza qualificata quando queste fossero collegate al funzionamento del mercato unico (art. 100 A, ora art. 94- 95), mentre permaneva la procedura di voto all'unanimità del Consiglio negli altri casi (art. 130 S). Venne anche ammessa la possibilità per gli Stati membri di introdurre nei propri ordinamenti limiti e standard più ecologici di quelli adottati in sede comunitaria e la valutazione della protezione ambientale come elemento fondamentale nelle altre politiche di settore (art. 130 T).

²⁸ Il principio di prevenzione si fonda su due elementi: alcuni danni sono irreversibili; le misure finalizzate ad evitare un danno hanno un costo inferiore rispetto a quelle necessarie per rimediarvi.

²⁹ Il principio di correzione alla fonte comporta che, alla gestione degli effetti negativi dell'inquinamento si aggiunga l'individuazione e la rimozione della fonte del danno, in modo da affrontare i problemi alla radice e prevenirne dunque la ripetizione, evitando inoltre la diffusione degli effetti in paesi diversi da quello in cui il danno era stato generato.

³⁰ Cfr., in particolare MELI M., *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della C.E.E.*, p. 217, in Riv. Giur. Amb., 1989; BUTTI L., *L'ordinamento italiano ed il principio chi inquina paga*, p. 561, in Contratto e impresa, 1990.

prima volta con riferimento solo alla politica ambientale, venne poi esteso a principio generale negli anni Novanta ed infine il principio di integrazione³².

Purtroppo l'Atto Unico lasciò inalterata la regola dell'unanimità del Consiglio per le decisioni di politica ambientale, con la sola possibilità di una maggioranza qualificata nell'eventualità di una precisa volontà politica in tal senso. Inoltre venne previsto che, le proposte della Commissione per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, dovessero garantire un elevato livello di protezione in materia ambientale, cercando così di evitare una regressione delle normative dei Paesi più avanzati e di garantire un'armoniosa evoluzione della politica comunitaria in questo settore³³.

Il Titolo VII fu, in seguito, modificato con il Trattato di Maastricht (1992), ancora nel 1997 con il Trattato di Amsterdam ed infine nel 2007 con il Trattato di Lisbona che, ancora oggi, costituisce il pilastro della politica ambientale a livello europeo.

1.4.2. *IL RAPPORTO BRUNTLAND*³⁴ : *LE ORIGINI DEL SUSTAINABLE DEVELOPMENT*

La seconda metà degli anni Ottanta fu fortemente caratterizzata da una nuova prospettiva politica ed economica.

Già nel 1983 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituì la *World Commission on Environment and Development*, presieduta dal primo Ministro

³¹ Attraverso l'Atto unico europeo per la prima volta vengono posti obiettivi di politica ambientale e viene introdotto un principio di sussidiarietà specificamente riferito alla materia (art. 130R, par. 4 dell'A.U.E.). Anzi, come puntualmente osservato da parte della dottrina, il principio di sussidiarietà nasce nel contesto comunitario allo scopo precipuo di regolare la ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri nella materia ambientale, cfr. PORENA D., *La protezione dell'ambiente tra costituzione italiana e costituzione globale*, p. 143, Giappichelli, Torino, 2009.

³² Cfr., fra gli altri, GRIMEAUD D., *The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development?*, E.E.L.R., London, 2000; WASMEIER M., *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in C.M.L.R., Leiden, 2001; DHONDT N., *Integration of environmental protection into other ec policies*, Legal Theory and Practice, Groningen, 2003; CAVALLARO M.C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in Rivista italiana di diritto pubblico europeo, Milano, 2007.

³³ Un completo approfondimento del tema è fornito da SCICHLONE L., *L'Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea (1969-1988)*, Il Mulino, Bologna, 2008.

³⁴ BRUNDTLAND G.H., *Il futuro di tutti noi. Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, Milano, 1989.

norvegese *Gro Harlem Brundtland*, i cui lavori sfociarono, nel 1987, nella pubblicazione del noto Rapporto Brundtland, intitolato *Our common future*.

Tale documento segnò una svolta nella percezione dei problemi ecologici a livello internazionale e soprattutto stimolò un profondo rinnovamento dell'azione della C.E.E. nel settore. Esso, assunse, inoltre un ruolo fondamentale per l'evoluzione del principio di sostenibilità³⁵; ivi è contenuta la sua più importante definizione: *development which meets the needs of the present generation without compromising the ability of the future generation to meet theirs*³⁶.

Con tale espressione si accesero per la prima volta i riflettori sulla necessità di salvaguardare il benessere non solo della generazione presente, ma anche di quella futura, attraverso il riconoscimento esplicito del concetto di sviluppo sostenibile³⁷, che verrà successivamente ricompreso nella definizione di Responsabilità Sociale d'Impresa (R.S.I.), la quale prevede l'inclusione volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni ecologiche e sociali

³⁵ Altri atti internazionali antecedenti al Rapporto Brundtland presentavano i core ingredients del concetto di sviluppo sostenibile: già nella Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972 – conclusivo della Conferenza di Stoccolma – era presente il binomio ambiente-sviluppo, nonché di alcuni elementi destinati a caratterizzare il concetto di sviluppo sostenibile, altresì nella *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, preparata dall'*International Union for Conservation of Nature (IUCN)*, l'*U.N.E.P.* e il *World Wide Fund for Nature (WWF)* nel 1980, e la *World Charter for Nature* (UN Doc. A/RES/37/7 del 28 ottobre 1982). V. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, p. 46 ss. Brill, Leiden, 2008.

³⁶ Traduzione dell'Autore: Lo sviluppo in grado di soddisfare le esigenze ed i bisogni delle presenti generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie.

³⁷ «Uno sviluppo sostenibile esige che siano soddisfatti i bisogni primari di tutti e che sia estesa a tutti la possibilità di dare realtà alle proprie aspirazioni per una vita migliore. Uno sviluppo sostenibile deve perlomeno non apportare danni ai sistemi naturali che costituiscono la base della vita sulla Terra, vale a dire l'atmosfera, le acque, il suolo e gli esseri viventi. Non esistono precisi limiti alla crescita in termini di popolazione o di uso delle risorse, superati i quali si abbia il disastro ecologico. Per il consumo di energia, materie prime, acqua e terra valgono limiti differenti, molti di essi si manifestano in forma di costi crescenti e profitti calanti, anziché in forma di un'improvvisa scomparsa di una base di risorse. L'accumulo di conoscenze e lo sviluppo della tecnologia possono incrementare la capacità di conservare tale base; ma esistono pur sempre limiti ultimi, e la sostenibilità esige che, assai prima che li si raggiunga, il mondo assicuri equo accesso alle risorse limitate e riorienti gli sforzi tecnologici allo scopo di alleggerire le pressioni sull'ambiente. In sostanza, lo sviluppo sostenibile è un processo di cambiamento nel quale lo sfruttamento delle risorse, l'andamento degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i mutamenti istituzionali sono in reciproca armonia e incrementano il potenziale attuale e futuro di soddisfazione dei bisogni e delle aspirazioni umane ». La documentazione inerente lo *United Nations Environment Program (U.N.E.P.)* è disponibile al sito <http://www.unep.org>.

nell'ambito della gestione aziendale.

Il concetto di sviluppo sostenibile così delineato, implica dei limiti, non assoluti, ma imposti dallo stato vigente dell'organizzazione sociale e tecnologica, nonché dall'uso delle risorse ambientali e dalle capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività antropiche.

In tale Rapporto, l'ambiente è stato posto alla base della piramide dello sviluppo, con ciò significando che poteva (e ancora può e deve, *nda*) esistere un'unica via per rendere sostenibile lo sviluppo, ovvero tutelando e migliorando le condizioni dell'ambiente.

Inoltre, si focalizzò l'attenzione sui responsabili della politica economica globale, ponendo in rilievo l'urgenza di giungere a decisioni politiche che implicassero cambiamenti reali di comportamento da parte della popolazione.

Un ulteriore aspetto che venne segnalato, fu la necessità di superare la gestione politica strettamente nazionale della natura e dell'ambiente a favore di un più efficace approccio sovranazionale, infatti, le tradizionali forme di sovranità venivano sempre più spesso superate dell'interdipendenza ecologica ed economica, specie con riferimento agli ecosistemi condivisi e ai cosiddetti 'beni comuni globali', ovvero quelle zone del pianeta al di fuori delle giurisdizioni nazionali.

In tali aree uno sviluppo sostenibile poteva essere assicurato solo mediante la cooperazione internazionale e regimi di concordati di sorveglianza, potenziamento e gestione delle risorse, nell'interesse comune.³⁸

Le numerose teorie elaborate dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo penetrarono fortemente nel dibattito che, proprio nello stesso periodo, 1987, coinvolgeva le Istituzioni comunitarie impegnate nella definizione e nell'approvazione del IV Programma di Azione Ambientale, anche se, come si avrà modo di approfondire nel paragrafo successivo, la Comunità Europea non attuò direttamente e prontamente gli obiettivi contenuti nel rapporto Brundtland.

1.4.3. *IL IV PROGRAMMA DI AZIONE (1987 – 1992)*³⁹

³⁸ Ibidem, Rapporto Brundtland G.H., cit., pag. 321.

³⁹ Il IV Programma di azione ambientale è stato pubblicato in G.U.C.E. C 328/1 del 7.12.1987.

Il IV Programma di Azione Ambientale venne discusso ed emanato parallelamente alla pubblicazione del Rapporto Brundtland e, forse anche per questa concomitanza, non ne assimilò sul piano istituzionale e politico le misure innovative proposte, né tantomeno il concetto di sviluppo sostenibile.

Venne approvato nell'ottobre 1987 e da subito venne espressa la volontà che con esso si continuasse ad aggiornare il III P.A.A. considerato “*tuttora valido con le nuove azioni che si renderanno necessarie*”.⁴⁰

Numerosi i principi espressi, fra i quali il riconoscimento della necessaria conciliazione e interazione fra meccanismi economici e tutela ambientale, ove però, la salvaguardia del funzionamento del mercato comune venne posto quale *condicio sine qua non* di ogni decisione.

Nel IV P.A.A. si diede pieno riconoscimento all'idoneità della dimensione comunitaria nel fronteggiare i problemi dell'ambiente, a discapito dell'inadeguatezza dell'azione nazionale, inoltre si propose uno schema di integrazione della politica ambientale con le altre politiche della Comunità, dal settore agricolo al settore energetico, passando per quello industriale.

Rispetto a quest'ultimo vennero forniti aspetti di maggiore dettaglio, in particolare sulla portata delle difficoltà che le industrie europee avrebbero dovuto affrontare per l'adeguamento agli standard ambientali: per quanto potesse essere facile o meno per una particolare industria soddisfare la domanda per standard ambientali più rigidi, la Commissione era convinta che la competitività dell'industria comunitaria sui mercati mondiali, negli anni Novanta, sarebbe dipesa dal fatto che i suoi prodotti fossero adeguati ai requisiti ambientali, almeno nella stessa misura della concorrenza.

L'idea di fondo era che, qualora questo progresso non si fosse verificato, i produttori della Comunità avrebbero perso le partecipazioni del mercato, non solo sui mercati internazionali, ma anche su quelli interni.⁴¹

Il IV P.A.A. era fortemente caratterizzato dal tema dell'utilità economica della

⁴⁰ Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio il 19 ottobre 1987 concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un Programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale (1987-1992), in G.U.C.E., C328/1987.

⁴¹ Ibidem, punto 2.3.13, p. 11.

politica ecologica nonché dalla possibilità di formulare un bilancio dell'incidenza dei requisiti ambientali sulla competitività del sistema economico, mentre per quanto attiene alla prospettiva dello sviluppo sostenibile, essa, avrebbe ripreso corpo solo all'inizio degli anni Novanta quando, terminato il IV P.A.A., l'azione della Comunità si riallineò agli sviluppi dell'integrazione comunitaria.

1.4.4. *IL CONCETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE E SUE PRIME APPLICAZIONI*

1.4.4.1. LA CONFERENZA DI RIO DE JANEIRO (1992)

A livello internazionale, proseguendo nella stessa direzione, il concetto di sviluppo sostenibile venne ripreso e rafforzato dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo.⁴²

L'*Earth Summit*, svoltosi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, si concluse con l'adozione di tre strumenti giuridicamente non vincolanti: la *Rio Declaration on Environment and Development*, una dichiarazione di principi; la sottoscrizione dell'*Agenda 21*⁴³, programma di azione globale per ogni settore di sviluppo del pianeta, lanciato in vista dell'ultimo decennio del XX secolo e calato nella prospettiva del XXI secolo; lo *Statement of Forest Principles*.

Furono, inoltre, aperte alla firma due convenzioni internazionali, la *United Nations Framework Convention on Climate Change* (U.N.F.C.C.C.) e la

⁴² Nel 1989 l'Assemblea Generale dell'ONU convocò la *United Nations Conference on Environment and Development*, attribuendo ad essa il compito di [i]o promote the further development of international environmental law ed indicando quali criteri di riferimento la Dichiarazione di Stoccolma e *the special needs and concerns of the developing countries* (UN Doc. A/RES/44/228 del 22 dicembre 1989, par. 15, lett. d). Gli atti della Conferenza sono riprodotti in Report of the *United Nations on the Environment and Development* (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992), UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 del 12 agosto 1992, o reperibili al sito <http://www.unep.org>. La Dichiarazione di Rio venne ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge n. 124 del 1994.

⁴³ Nel programma internazionale Agenda 21 s'insistette particolarmente sulla necessità di armonizzare le varie politiche in materia economica, sociale ed ambientale e di responsabilizzare lo sviluppo economico in modo da renderlo compatibile con la protezione delle risorse naturali nell'interesse delle generazioni future.

Il testo dell'Agenda 21 indicò tre obiettivi fondamentali:

- la valutazione dei costi ambientali delle decisioni dei produttori e dei consumatori, in modo da invertire la tendenza a considerare l'ambiente un bene dallo sfruttamento illimitato e gratuito;
- il ricorso a principi economici per incoraggiare la creazione di nuove fasce di mercato e aree di lavoro nei settori del controllo ambientale e della tutela e gestione delle risorse naturali;
- la dinamica dei prezzi da correlare alla penuria dei beni naturali ed al loro effettivo valore, comprensivo anche dei costi per evitarne, con l'uso, il degrado.

Convention on Biological Diversity nel quadro dell'*United Nations Environment Programme* (U.N.E.P.).

Infine, venne istituita una Commissione per lo sviluppo sostenibile che aveva il compito di assicurare l'implementazione delle raccomandazioni e delle decisioni assunte in occasione della Conferenza stessa.

La Dichiarazione resa al termine della Conferenza di Rio riprese precisamente la definizione di sviluppo sostenibile contenuta nel Rapporto Brundtland e sancì l'impreteribile esigenza di compatibilità fra imperativi dello sviluppo ed imperativi della protezione ambientale, nella ricerca di una composizione delle istanze dei Paesi industrializzati con le ragioni di sviluppo economico dei Paesi in via di sviluppo stabilendo "*the right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations*" (Principio n. 3), precisando che "*in order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it*" (Principio n. 4).

Dalla Conferenza di Rio in poi, le regole giuridiche internazionali - ed europee - in materia ambientale, si sono consolidate ed in parte adattate, nella ratio e nei contenuti, alla nuova impostazione dello sviluppo sostenibile, considerato non più quale tutela ambientale statica e sincronica, bensì quale integrazione fra ambiente e sviluppo - aspetto dinamico - a beneficio non solo delle generazioni presenti ma anche di quelle future - prospettiva diacronica -.

1.4.4.2. IL TRATTATO DI MAASTRICHT (1992)

Un parallelo consolidamento di tale concetto è da rinvenirsi anche a livello europeo. Con il Trattato di Maastricht⁴⁴ la politica ambientale assurse a scopo ed obiettivo della Comunità Europea.

In forza dell'art. 2, infatti, le Istituzioni europee ebbero il compito di promuovere uno *sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche*

⁴⁴ Il Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1° novembre 1993. Per il testo completo del Trattato si veda G.U.C.E. C 191/1 del 29.07.1992. Esso determinò il passaggio dalla Comunità economica europea alla Comunità europea, introdusse la cittadinanza europea e pose l'obiettivo dell'instaurazione di un'Unione economica monetaria.

nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente.

Con l'entrata in vigore di tale Trattato, il principio di precauzione⁴⁵, divenne criterio cardine della politica ambientale europea, mentre sul piano organizzativo, il principio di sussidiarietà⁴⁶ venne ricompreso tra le regole generali applicabili a tutte le competenze concorrenti della Comunità (art. 5 Trattato CE⁴⁷), cosicché quest'ultima sarebbe stata chiamata ad agire - anche in materia ambientale - nella misura in cui gli obiettivi da raggiungere potessero essere meglio realizzati a livello comunitario, anziché nell'ambito dei singoli Stati membri.

1.5. IL MERCATO E LA TUTELA DELL'AMBIENTE

1.5.1. *IL V PROGRAMMA DI AZIONE AMBIENTALE (1993 - 2000)*⁴⁸

⁴⁵ Tale principio, menzionato come raccomandazione generale per la prima volta nella Dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente di Stoccolma nel 1972 e ribadito in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e sullo Sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, appare quale principio direttamente applicabile agli Stati membri.

Nel Trattato di Maastricht del 1992, il principio di precauzione diviene uno dei principi fondamentali su cui si basa tutta l'impostazione politica ambientale della Comunità, rifacendosi a quanto previsto nell'art. 174, par. 2, del Trattato di Roma: La politica ambientale della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela (...) è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

In ambito europeo il richiamo al principio precauzionale è contenuto nell'art. 191, §2, T.F.U.E., mentre l'ordinamento nazionale italiano, ad oggi, da un lato lo contempla tra i principi generali dell'azione ambientale (art. 3 ter del d.lgs. n. 152 del 2006) e, dall'altro, lo richiama in numerose discipline di settore.

⁴⁶ Per un approfondimento sul principio di sussidiarietà si veda ROSSI G., *Diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, 2005, 136 ss.; CAMMELLI M., *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002.

⁴⁷ Art. 5 Trattato sull'Unione Europea La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.

⁴⁸ Il Quinto programma d'azione in materia ambientale "Programma politico e d'Azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile" è stato pubblicato in G.U.C.E. C 138/5 del 17.05.1993.

Vero e proprio punto di svolta nella politica ambientale europea fu il V Programma d'Azione Ambientale *“Per uno sviluppo durevole e sostenibile”*, elaborato nel marzo 1992 parallelamente ai lavori preparatori della Conferenza di Rio de Janeiro e approvato all'inizio del 1993.

In tale documento furono assunti integralmente i principi dello sviluppo sostenibile, costituendo così lo strumento di attuazione in ambito comunitario - quindi vincolante per tutti gli Stati membri - dell'Agenda 21, con esso la Comunità/Unione Europea riuscì, inoltre, a superare definitivamente numerosi dei limiti presenti nei precedenti P.A.A..

Improntato alla ricerca di politiche d'intervento finalizzate al contemperamento delle esigenze dello sviluppo economico con quelle connesse alla protezione dell'ambiente, il programma, fissò obiettivi di lungo periodo e propose un modello globale di intervento sulle problematiche ambientali, negando quello che, sino a quel momento, era stato un approccio prevalentemente settoriale alla materia; gli interventi del V P.A.A. furono infatti estesi a tutti i settori produttivi: industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo.

Per l'attuazione di una strategia di sviluppo sostenibile era necessario un cambiamento radicale in tutti i settori d'intervento della Comunità, esso infatti presupponeva che la tutela dell'ambiente venisse integrata nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie, e ciò non solo per il bene dell'ambiente, ma anche e soprattutto per il progresso degli altri settori⁴⁹.

Tale P.A.A. si differenziò dai precedenti quattro sia in relazione agli attori⁵⁰ cui si rivolgeva, che agli strumenti predisposti⁵¹.

Mentre i primi quattro programmi si erano avvalsi di direttive e regolamenti, ovvero atti finalizzati ad affrontare problematiche ben definite o a controllare processi e destinati ad essere applicati dalle autorità pubbliche e dalle industrie, ciò che emerse durante i primi anni Novanta, fu l'esigenza di individuare strumenti di tutela trasversali, in grado di affrontare il problema ambientale in

⁴⁹ Ibidem, p. 25.

⁵⁰ Sul punto si vedano gli approfondimenti infra § 1.5.1.1., 1.5.1.2. e 1.5.1.3..

⁵¹ I nuovi strumenti di politica ambientale vengono esaminati al punto 7 del V P.A.A. Per un approfondimento sul punto si veda infra § 3.1.2.2..

modo complessivo, incentivando l'adozione di strumenti partecipativi a favore dei soggetti privati, in particolare imprese e cittadini, allo scopo di aumentare la sensibilità degli operatori verso comportamenti improntati al principio della sostenibilità.

In tale ottica è da leggersi, solo a titolo esemplificativo, l'introduzione dell'analisi del ciclo di vita dei prodotti (*Life Cycle Analysis/L.C.A.*), nonché una sempre maggiore attenzione per le risorse naturali, insieme alla raccomandazione di un piano d'azione globale per le foreste basato sui concetti di conservazione e protezione della biodiversità.

Nel V P.A.A. furono poi raccomandati alcuni settori prioritari di intervento: la gestione sostenibile delle risorse naturali, il controllo integrato dell'inquinamento⁵² e una politica di prevenzione dei rifiuti⁵³ da intendersi quale ottimizzazione del riutilizzo e del riciclo, la razionalizzazione e riduzione della produzione e del consumo di energie non rinnovabili, la migliore gestione della mobilità per promuoverne un uso più efficace e razionale, il miglioramento dell'ambiente urbano attraverso un insieme coerente di interventi ed il miglioramento della sanità e della sicurezza, anche attraverso una razionale gestione del rischio e degli incidenti industriali, ed infine, non certo per importanza, la trasformazione delle abitudini e modelli di consumo della popolazione.

Per raggiungere tali obiettivi venne evidenziata la necessità di non usufruire solo di strumenti normativi, ma, al contrario, di responsabilizzare le imprese sulle conseguenze ambientali dei propri comportamenti, e proprio questo segnò un cambiamento epocale .

In particolare nei confronti del settore industriale, il V P.A.A. propose un parziale passaggio dalle politiche autoritative, fondate sui principi del *command and control*, a politiche di tipo negoziale, fondate sull'autoregolamentazione e su

⁵² Regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio dell'Unione Europea, del 23.03.1993, relativo alla valutazione e il controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti, in G.U.C.E. L 84/1 del 05.04.1993. Regolamento abrogato dal Regolamento 1907/2006/CE del 01.06.2007.

⁵³ Regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio dell'Unione Europea, del 1.02.1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, in G.U.C.E. L 30/1 del 10.02.1993.

un rapporto di cooperazione tra autorità pubbliche e imprese o loro associazioni, integrato da tasse ecologiche per orientare in senso ambientale la domanda dei prodotti da parte dei consumatori.

Si allargò, così, la gamma degli strumenti cui fare ricorso per dare attuazione alle politiche ambientali: normazione, strumenti di mercato, supporti all'impresa (ricerca, assistenza tecnica) e finanziamenti nel quadro di specifici programmi comunitari⁵⁴.

Ad ogni modo, nonostante il V P.A.A. abbia cercato di sensibilizzare i soggetti interessati, i cittadini e i responsabili decisionali rispetto alla necessità di perseguire attivamente obiettivi ambientali e abbia ottenuto notevoli risultati nell'abbattimento dei livelli di inquinamento in alcune aree, i progressi nel cambiare le tendenze economiche e sociali nocive per l'ambiente sono stati scarsi.

L'impegno da parte di altri settori e degli Stati membri alla realizzazione del programma è stata solo parziale e i modelli di produzione e di consumo nei Paesi dell'Unione Europea hanno impedito di realizzare compiutamente gli obiettivi che ci si era posti.

1.5.1.1. GLI ATTORI SOCIALI DEL V P.A.A.

Come si è già avuto modo di affermare, il V P.A.A., diversamente da tutti i precedenti basati su un intervento di tipo impositivo, ha introdotto un innovativo concetto di cooperazione e partecipazione di, e fra, tutti gli attori economici, finalizzata alla produzione di consenso, alla condivisione di uno scenario futuro e alla formazione di un vero e proprio senso di responsabilità condivisa⁵⁵,

⁵⁴ Infra § 3.1.2.2..

⁵⁵ L'istituzionalizzazione del principio della condivisione della responsabilità ha visto dapprima impegnata proprio la Commissione Europea, che a partire dal livello europeo [...] ha introdotto alcune riforme istituzionali, prevedendo tre gruppi di dialogo:

1. il Forum Consultivo Generale sull'Ambiente, istituito nel 1994 ebbe il compito di fornire una sede per la consultazione, il dialogo, lo scambio di informazioni fra i rappresentanti dei vari attori del Quinto Programma – coloro che esprimevano le istanze dei settori industriale e produttivo, del mondo degli affari, delle autorità regionali e locali, delle associazioni di categoria, dei sindacati, delle organizzazioni ambientaliste e di tutela dei consumatori – e le Direzioni Generali della Commissione Europea competenti per materia;
2. Il Gruppo di revisione della politica ambientale (EPRG), costituito nel 1993 al fine di migliorare i rapporti fra Comunità e Stati Membri e a cui era prevista la partecipazione del gruppo dei direttori generali dell'ambiente degli Stati membri e della Commissione e, a volte, dei responsabili dei paesi dello Spazio economico europeo;

attraverso la quale i compilatori volevano raggiungere un completo coinvolgimento dei soggetti sociali, facendo loro assumere il ruolo di attori impegnati nella realizzazione di un futuro sostenibile, ciascuno nell'ambito delle proprie funzioni e con ruoli differenziati⁵⁶.

Per riuscire ad attuare un cambiamento di tale portata, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, dirimente si è ritenuto fosse la capacità di influenzare comportamenti, abitudini di consumo e modelli di produzione.

Il V P.A.A. non ha, tuttavia, definito il concetto di responsabilità⁵⁷ in maniera chiara ed univoca, ritenendo che lo stesso potesse assumere varie forme in relazione *“al tipo di istituzioni o organizzazioni nazionali, regionali, locali interessate, al particolare problema ambientale da risolvere, alla politica locale o nazionale e all'ambiente culturale”*⁵⁸.

La “responsabilità condivisa” ha promosso una nuova logica strategica dei programmi di azione ambientale, introducendo nuovi soggetti/attori, modificandone il ruolo da meri attuatori a protagonisti dell'azione ambientale e ampliando il novero degli strumenti utilizzabili.

Il V P.A.A. ha inteso coinvolgere, dunque, tutti i livelli della società, i governi nazionali, le amministrazioni regionali e locali, le organizzazioni non governative, i diversi settori della produzione e della distribuzione ed ovviamente i privati cittadini, secondo un approccio tipicamente *bottom-up* e facendo leva sulle coscienze personali e sul senso di comunità, sì da sollecitare i diversi attori a

3. La Rete degli ispettori per il rispetto della normativa ambientale, creata nel 1992 allo scopo di scambiare informazioni ed esperienze sull'applicazione delle disposizioni ambientali.

Oltre a questi gruppi di dialogo formali venne rafforzata l'interazione fra la Commissione ed altri organismi europei, come ad esempio le O.N.G. impegnate sulle tematiche ambientali.

⁵⁶ A conferma di tale impostazione CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela dell'ambiente come “diritto dell'ambiente”*, reperibile in www.federalismi.it, sottolinea che “sul piano dei rapporti tra organi pubblici e soggetti privati, i principi di corresponsabilità e di cooperazione sono in grado di assumere una portata dirompente rispetto ai tradizionali modelli autoritativi fondati sull'approccio comando- controllo. La necessità di condividere le responsabilità ambientali, nell'ottica di un rapporto di collaborazione piuttosto che di opposizione tra pubblico e privato, impone l'introduzione di nuovi modelli di amministrazione e di gestione delle politiche di tutela dell'ambiente improntati alla ricerca del consenso e alla partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti.”

⁵⁷ I nuovi strumenti di politica ambientale e il concetto di “responsabilità condivisa” vengono esaminati al punto 7 del Quinto Programma d'azione, G.U.C.E. C 138/70, 17 maggio 1993.

⁵⁸ Comunità Europea, DG XI (1993), p.3.

compiere azioni e ad adottare comportamenti volontari in direzione di un *sustainable development*, anziché promuoverli attraverso il condizionamento di norme e sanzioni.

1.5.1.2. LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E L'INDUSTRIA

Nel novero degli attori coinvolti una funzione fondamentale era svolta dai governi centrali dei diversi Stati Membri e dalle amministrazioni regionali e locali, le quali, e per ragioni statutarie e in applicazione del principio di sussidiarietà, erano direttamente responsabili, non solo ai fini meramente legislativi, della pianificazione e dello sviluppo economico e territoriale, dello sviluppo delle infrastrutture, del controllo dell'inquinamento e della gestione dei rifiuti, dell'accessibilità all'informazione, istruzione e formazione⁵⁹, nonché rispetto alle politiche fiscali che gli stessi potevano imporre.

Inoltre da non sottovalutare era il ruolo che i governi centrali potevano svolgere nell'indirizzare o influenzare lo sviluppo delle grandi imprese pubbliche, delle reti stradali e ferroviarie, degli aeroporti.

Nelle intenzioni comunitarie, in particolare le amministrazioni locali avevano un peso fondamentale non solo nell'informare i cittadini in maniera efficace e corretta ma anche nella promozione della loro partecipazione nel dialogo e nel confronto pubblico sul tema.

La complessità dei problemi ambientali, la cui soluzione non poteva certo essere delegata unicamente alle Istituzioni, ha portato alla consapevolezza che l'intero mondo imprenditoriale poteva e doveva svolgere un ruolo attivo, anche mettendo a disposizione della collettività le proprie risorse gestionali, finanziarie e tecnico scientifiche.

Tutte le imprese, pubbliche e private, seppur con notevoli differenze, utilizzavano infatti nel proprio ciclo produttivo e di lavorazione risorse naturali, creando notevoli quantità di rifiuti, inquinamento atmosferico e di conseguenza danneggiando l'ambiente. Per questo motivo, a partire dai primi anni Novanta,

⁵⁹ Basandosi sulla legislazione comunitaria esistente in materia di accesso del pubblico alle informazioni ambientali, di cui più approfonditamente si tratterà in seguito, le amministrazioni locali e regionali possono promuovere la partecipazione del pubblico alla protezione dell'ambiente migliorando così il clima di fiducia.

nell'ottica della sostenibilità, vi è stato un superamento della tradizionale visione dell'industria quale soggetto tendente esclusivamente al conseguimento del massimo profitto ed un mutamento del suo fine istituzionale, ampliandosi sino a comprendere obiettivi sociali e ambientali.

Le imprese sono dunque state chiamate ad affrontare una duplice sfida, innanzitutto culturale ma anche gestionale consistente nella ri-progettazione di prodotti e processi di produzione, nella ristrutturazione dei modelli organizzativi e della relazioni con le comunità locali, al fine di coniugare l'efficienza economica con quella ambientale e sociale senza, però, rinunciare alla produzione di ricchezza e occupazione.

Nei confronti dell'industria, il V P.A.A. ha proposto un parziale passaggio dalle politiche autoritative di tipo *command and control* a politiche di mercato, fondate sull'autoregolamentazione e su un rapporto di cooperazione tra autorità pubbliche e imprese o loro associazioni.

Tra gli strumenti volontari predisposti il bilancio ambientale d'impresa, il bilancio ambientale di prodotto, i sistemi di *audit* ambientale e di gestione ambientale dell'impresa, il sistema di analisi del ciclo di vita dei prodotti (*Life Cycle Assessment*), i sistemi di etichettatura ecologica e biologica. Sono questi tutti strumenti che, con diverse modalità, avevano l'obiettivo di incoraggiare produttori e consumatori, attraverso l'informazione e il meccanismo di fissazione dei prezzi, nell'adottare prassi o compiere scelte che tenessero conto dei costi ambientali della produzione e del consumo dei prodotti.

Tali strumenti avevano la caratteristica di esprimere una sorta di auto responsabilizzazione dell'impresa, conseguente ad un cambiamento radicale di prospettiva nei confronti dei problemi ambientali.

1.5.1.3. I CONSUMATORI

Secondo un principio di integrazione "orizzontale"⁶⁰, sin dal V Programma di

⁶⁰ La tutela dell'ambiente e l'adempimento dei doveri di solidarietà ambientale trovano il fondamento nei principi dello sviluppo sostenibile, in questo senso già CAPACCIOLI E. - G DAL PIAZ sottolineavano come il punto di vista ambientale è destinato ad assumere una rilevanza né transitoria né secondaria nell'organizzazione delle future generazioni, in voce *Ambiente (Tutela dell')*. *Parte generale e diritto amministrativo*, in Noviss. Dig. it., App., vol. I, p. 258, UTET, Torino, 1980.

Azione è stata riconosciuta una posizione di rilievo ai cittadini sia in qualità di destinatari di azioni sia nella veste di consumatori di beni e servizi, lavoratori e datori di lavoro, nonché produttori diretti di inquinamento e rifiuti. Tale riconoscimento venne più compiutamente elaborato con il successivo Sesto Programma di Azione Ambientale⁶¹.

L'azione del singolo assurse a elemento di politica ambientale laddove la preoccupazione per la qualità dell'ecosistema, della salute della persona e della qualità della vita delle generazioni future evidenziava il concorso del privato, non portatore di un interesse individualistico, alla definizione dell'interesse pubblico primario, in un'ottica di superamento della *“dimensione di alterità delle figure soggettive in un procedimento complesso [...] per esprimere la centralità dell'esercizio della funzione nella realizzazione dell'interesse pubblico”*⁶².

Condizioni necessarie affinché i cittadini potessero concretamente partecipare e si potesse realizzare l'obiettivo dello sviluppo sostenibile vennero individuate dalla Commissione Europea nella corretta informazione, nella comunicazione e nell'istruzione, tre elementi che si è ritenuto non potessero mancare affinché il singolo potesse svolgere un ruolo attoreo nel mercato, infatti *“the individual, as a consumer, can make a fully informed and rational choice only if the product information with which he/she is provided covers all relevant aspects such as performance, reliability, energy, efficiency, durability, running costs, etc., and if this information is given in a neutral form, supported by effective and dependable guarantees”*⁶³.

In ambito europeo fu, dapprima, il Trattato di Maastricht ad assegnare all'informazione ambientale⁶⁴ un ruolo strategico: tale trattato, introducendo il

⁶¹ Sul punto § 1.5.3.

⁶² ANDREANI A., *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge n. 241/1990*, pp. 660-661, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992.

⁶³ *Towards Sustainability: A European Community Programme of Action in Relation to the Environment and Sustainable Development (Fifth Environmental Action Programme*, p. 68, COM(1992)23 final, vol. II. Traduzione dell'Autore: “Il singolo, nella veste di consumatore, può operare una scelta razionale ed in piena cognizione di causa solo a condizione che le informazioni relative al prodotto che gli vengono fornite indichino tutti gli aspetti rilevanti (rendimento, affidabilità, efficienza energetica, resistenza, costi di esercizio...) ed a patto che dette informazioni siano formulate in modo neutro e corroborate da garanzie reali ed attendibili.”

⁶⁴ Per la verità fu la Direttiva nr. 90/313/CEE, emanata dal Consiglio nel 1990 nel dare attuazione al IV programma

diritto alla trasparenza sul piano comunitario sancì, all'art. 130R dell'Atto finale, che la politica comunitaria mirava ad un elevato livello di tutela in campo ambientale avendo le proprie basi nel principio di prevenzione e di precauzione e il diritto all'informazione ambientale venne inquadrato proprio nell'ambito dell'azione preventiva.

Più di recente anche la Comunicazione della Commissione europea “*Un’agenda europea dei consumatori – Stimolare la fiducia e la crescita*” [COM(2012) 225 def.] del 22.05.2012, occupandosi dei mutamenti in essere nell’economia e nella società, ha affrontato il tema del c.d. consumo sostenibile affermando che i consumi, in aumento in tutto il mondo, accentuano la pressione sull’ambiente contribuendo anche al cambiamento climatico e aumentando la concorrenza per lo sfruttamento delle risorse naturali. Ha altresì affermato che i consumatori sono sempre più consapevoli delle conseguenze per l’ambiente dei loro modelli di consumo e devono essere incoraggiati da iniziative pubbliche e private ad adottare comportamenti di consumo maggiormente sostenibili.

I consumatori, secondo quanto affermato dalla Commissione, devono essere messi in grado di compiere scelte sostenibili e sane che permettano di ridurre i costi, per sé stessi e per la società nel suo insieme, ed hanno il diritto di sapere quale impatto ambientale avranno, durante tutto il loro ciclo di vita, i prodotti (beni e servizi) che intendono acquistare, altresì devono essere aiutati a individuare le scelte realmente sostenibili e per fare ciò sono necessari strumenti efficaci per proteggerli da informazioni sull’ambiente e sulla salute fuorvianti e infondate.

1.5.1.4. UNA VALUTAZIONE DEL V.P.A.A.

A distanza di quattro anni (*Report - COM(95)624 final*) e quasi alla fine del periodo di programmazione (*Communication - COM(1999)543 final*⁶⁵), la

d’Azione delle Comunità Europee, sulla libertà di accesso all’informazione in materia ambientale, a riconoscere per la prima volta nella storia legislativa europea un diritto di accesso all’informazione in tale materia. La direttiva si propose di garantire l’accesso alle informazioni ambientali in possesso delle autorità pubbliche e la loro diffusione, stabilendo altresì i termini e le condizioni fondamentali in base ai quali siffatte informazioni devono essere rese reperibili.

⁶⁵ Comunicazione della Commissione, L’ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro? Valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità europea a favore dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile, “Verso la

Commissione Europea ha valutato il grado di applicazione ed implementazione del Quinto programma di azione ambientale.

Il primo report, nonostante le aspettative, evidenziò una situazione tutt'altro che incoraggiante: a tre anni dall'entrata in vigore, settori di particolare importanza quali agricoltura e turismo, non avevano ancora integrato le misure di politica ambientale nelle rispettive politiche settoriali; il settore dei trasporti mostrava ancora preoccupanti ritmi di incremento dei veicoli, riducendo la portata di qualsiasi intervento sul miglioramento della qualità dei combustibili.

Il report finale, che si basava a sua volta su una cospicua relazione dell'Agenzia europea per l'ambiente, ha invece riepilogato il processo del V P.A.A., lanciando il dibattito in vista della stesura del VI Programma di azione ambientale, in particolare sul tema degli obiettivi e delle misure da applicare.

Nel 1999 si registrarono alcuni miglioramenti, in particolare rispetto al controllo dell'inquinamento transfrontaliero e al miglioramento della qualità delle acque, ma l'aspetto di maggiore interesse atteneva all'insufficienza dell'applicazione del modello di sviluppo sostenibile delineato nel Trattato di Amsterdam, dovuto in particolar modo alla mancata integrazione, da parte degli Stati membri della politica ambientale nelle altre politiche settoriali.

1.5.2. *STRUMENTI DI TUTELA AMBIENTALE*

1.5.2.1. *DALLA REGOLAMENTAZIONE COMMAND AND CONTROL...*

L'approccio che la Comunità Europea ha saputo fornire almeno fino all'emanazione del V P.A.A., alle problematiche ambientali e di gestione incontrollata dei beni comuni, è stato fortemente caratterizzato dalla predisposizione di piani e programmi e dalla enucleazione di precetti tesi a regolare, vietare o limitare attività pregiudizievoli. In particolare ciò è avvenuto attraverso l'individuazione di *standards* – fase di *command* - e di un complementare sistema di monitoraggio e di sanzioni, ad effetto evidentemente dissuasivo, da applicare ai trasgressori – fase di *control* -.

Tale modello di regolazione di carattere preventivo era tipicamente riferibile

alle politiche pubbliche cd. *command and control*, poste a garanzia della compatibilità ambientale di determinate attività, e che ancora oggi⁶⁶ rappresenta il modello tradizionale che “*involves the regulator making and enforcing the rules*”⁶⁷, in cui l'amministrazione pubblica non solo è propulsore del sistema ma anche l'unico vero e proprio motore, essendo il soggetto cui compete il potere di rilasciare autorizzazioni, abilitazioni e nullaosta e racchiudendo in se il ruolo di autorità preposta all'applicazione di poteri di ordinanza, alla predisposizione di piani e programmi nonché alla repressione delle condotte abusive accertate, attraverso un apparato di sanzioni aventi funzioni sia ripristinatorie che afflittive:

“*command regulation requires the government to decide complex scientific, engineering, and economic issues [...]. Such determination imposes massive information-gathering and other decisional burdens on administrators*”⁶⁸.

In questo scenario, i soggetti economici hanno assunto il ruolo di meri destinatari di regole.

Nel corso del tempo lo strumento normativo ha avuto un'applicazione diffusa e diversificata a seconda dei contesti istituzionali di riferimento e delle caratteristiche dei problemi ambientali cui erano destinate, ciò ha reso sempre più evidenti alcuni aspetti problematici non trascurabili, rilevati dalla stessa Commissione Europea nell'ambito del V P.A.A..

Innanzitutto venne riscontrato un problema di efficacia, poiché la maggior parte degli obiettivi precedentemente posti in sede di programmazione degli

⁶⁶ Le misure di comando e controllo ancora oggi sono la base del nostro sistema (italiano) di tutela ambientale, ciò anche grazie ad una considerevole opera di ammodernamento che negli ultimi anni ha occupato questa categoria di strumenti. In particolare si pensi agli istituti giuridici di origine comunitaria della valutazione di impatto ambientale e della valutazione ambientale strategica, strumenti in grado di fornire un'analisi preventiva dei possibili effetti sull'ambiente di singoli progetti d'intervento, ovvero di piani o di programmi, nonché allo strumento di semplificazione amministrativa che prende il nome di autorizzazione integrata ambientale, inteso come meccanismo procedimentale integrato basato sull'intervento coordinato e preventivo delle pubbliche amministrazioni deputate al rilascio delle autorizzazioni previste a tutela dei singoli elementi naturali.

⁶⁷ BALDWIN R., SCOTT C., HOOD C., *A reader on Regulation*, Oxford University Press, ed. by R. Baldwin, C. Scott, C. Hood, p. 24, Oxford, 1998.

⁶⁸ STEWART R.B., *Economic incentives for environmental protection, opportunities and obstacles*, in *Environmental law, the economy, and sustainable development. The United States, the European Union and the International Community*, ed. by R.L. REVESZ, P. SANDS, R.B. STEWART, p. 187, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

interventi di tutela ambientale non erano stati raggiunti o lo erano stati in misura molto parziale. Il degrado generalizzato delle condizioni dell'ambiente, la cui crescente e sempre più diffusa consapevolezza aveva prodotto nei decenni precedenti l'intervento dei governi nazionali e locali, non si era arrestato.

Oltre alla mancanza di efficacia, emerse nei Paesi dell'area europea una crisi strutturale e fiscale dello Stato che mise in discussione la capacità di garantire il funzionamento del complesso e articolato sistema di controlli su cui poggiavano le politiche ambientali avviate fino a quel momento.

L'aumento del numero dei potenziali inquinatori e il contestuale ampliamento delle tipologie di inquinamento da tenere sotto controllo resero ancor più palese la difficoltà degli apparati burocratici e amministrativi nazionali e locali, nel garantire, con continuità, la realizzazione di controlli sistematici e capillari su tutti gli attori interessati.

Ulteriore critica atteneva alla pressoché completa assenza, per i potenziali inquinatori, di incentivi al miglioramento delle proprie prestazioni ambientali oltre al limite individuato come soglia per il raggiungimento della conformità legislativa. In questi sistemi, infatti, l'unico incentivo al rispetto della normativa vigente era costituito dal rischio di essere sottoposti a un controllo da parte degli enti preposti e di risultare non conformi.

Il sistema *command and control*, nella sua forma "pura", non prevedeva l'attivazione di incentivi di carattere amministrativo (semplificazione dei controlli, agevolazioni nel rilascio di autorizzazioni) o economico per i potenziali inquinatori che decidevano di ridurre volontariamente il proprio impatto ambientale sotto la soglia dei limiti imposti dalle leggi e dai regolamenti vigenti.

Da ultimo occorre considerare che la categoria degli strumenti di comando e controllo hanno avuto l'effetto di disincentivare gli operatori economici da attività di investimento in ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie alternative, capaci di conseguire più alti livelli di protezione ambientale; ciò in quanto, per gli stessi operatori economici, risultava assai meno conveniente investire, piuttosto che conformare l'attività a vincoli prestabiliti⁶⁹, con l'evidente

⁶⁹ CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei

conseguenza che le imprese, una volta raggiunto il limite massimo inquinante previsto dalla normativa, non avevano interesse a ridurre ulteriormente il livello di inquinamento, adottando tecnologie alternative o diversificando in termini ecologici la propria organizzazione produttiva.

1.5.2.2. ...AGLI STRUMENTI ECONOMICI E DI MERCATO⁷⁰

Le considerazioni appena esposte indussero l'Unione Europea, dapprima, ad introdurre strumenti economici volti a mantenere un equilibrio tra la tutela ambientale e le libertà economiche, così da non produrre effetti distorsivi sul piano della concorrenza⁷¹, facendo leva sulla sensibilità degli inquinatori ai meccanismi economici.

In tale ambito si collocavano, innanzitutto, strumenti che attuavano un intervento diretto sui livelli di prezzo o di costo, quali i sistemi di tassazione ambientale sulle emissioni, sullo sfruttamento o l'utilizzazione di determinate risorse, le imposte sui prodotti o la produzione e i sistemi di rimborso dei depositi, che, per precisione, dovrebbero ulteriormente essere distinti in tributi ambientali in senso stretto e tributi con funzione ambientale. Oltre a questi anche strumenti che prevedevano un intervento indiretto sui prezzi e sui costi, attraverso misure di carattere finanziario o fiscale tra i quali le varie forme di sussidi statali – premio⁷² o incentivo⁷³ - che, come tali, non si collocavano nella logica

professori di diritto amministrativo su Analisi economica e diritto amministrativo, Venezia, 29 settembre 2006. Il testo dell'intervento è reperibile all'indirizzo:

https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze1/~edisp/intra_064081.htm.

L'Autore parla di "tutela dell'ambiente attraverso il mercato come sistema alternativo alle politiche ambientali basate sul classico schema *command and control*" e distinto da quel sistema che l'A. definisce attraverso l'espressione "tutela dell'ambiente nel mercato, vale a dire quel sistema in cui è lo stesso mercato che si adatta a un contesto regolatorio più sensibile alle tematiche ambientali e che si dota spontaneamente di strumenti funzionali in qualche modo alla tutela dell'ambiente". Solo il primo sistema di politiche, che utilizza il mercato, mette in campo strumenti che fanno leva sulle dinamiche di mercato e sulle modalità di funzionamento del medesimo per promuovere la tutela dell'ambiente.

⁷⁰ In generale, sugli strumenti economici e volontari in campo ambientale MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *Gli strumenti economici e consensuali del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2011; LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici. Nuove forme di coordinamento tra gli interessi pubblici e privati*, Bologna, 2008.

⁷¹ Sul punto un approfondimento completo è offerto da CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, p. 319, Bologna, 2005.

⁷² I sussidi statali premio sono stati anche definiti come "il prezzo negativo della depurazione, ossia il premio che viene dato a chi disinquina, simmetricamente alla tassa che grava sull'inquinatore" da MURARO G., *L'impiego dei*

dell'internalizzazione dei costi ambientali a carico dell'inquinatore, bensì in quella della diminuzione delle esternalità.

Da ultimo gli strumenti finalizzati alla creazione o al sostegno di un mercato, tra i quali assunsero particolare importanza i permessi commerciabili o diritti negoziabili di inquinamento⁷⁴.

La caratteristica fondamentale di tali permessi stava nella trasferibilità: l'Autorità Pubblica una volta individuato un livello di inquinamento ritenuto accettabile, in relazione all'area o al fattore ambientale di riferimento, attraverso il meccanismo dei permessi affidava al mercato l'allocazione degli stessi tra gli inquinatori.

Gli inquinatori con alti costi di abbattimento, dunque, potevano acquistare permessi e, di fatto, inquinare di più di quanto avrebbero potuto fare nel caso della regolazione diretta, mentre quelli con bassi costi di abbattimento potevano mettere in vendita i propri permessi, abbattendo le emissioni inquinanti più di quanto avrebbero potuto fare altrimenti.

Il risultato complessivo cui si tendeva con un tale strumento di tutela era quello di ottenere una diminuzione dei costi totali di adeguamento, maggiore rispetto a quella cui si sarebbe giunti in un sistema fondato solo su strumenti di comando e controllo, riducendone altresì i principali svantaggi⁷⁵.

Tutti i citati strumenti economici a tutela dell'ambiente, però, presentavano o avevano presentato nel tempo, evidenti limiti.

sussidi per la regolazione delle diseconomie esterne con particolare riguardo all'inquinamento, p. 383, in Riv. dir. fin. e sc. finanze, Milano, 1974.

⁷³ Forma di sussidio parziale che consiste in un "incentivo concesso allo svolgimento di un'operazione onerosa, quale è nel caso specifico la depurazione, diretto a diminuire le resistenze allo svolgimento dell'operazione stessa ma incapace, di per sé, di rappresentare una forma di guadagno netto", cit, *Ibidem*, p. 383.

⁷⁴ Per un approfondimento completo di questa tipologia di strumento economico di tutela ambientale si veda JACOMETTI V., *Lo scambio di quote di emissione. Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

⁷⁵ Il sistema in questione aveva spiccate caratteristiche di flessibilità anche attraverso l'introduzione di alcune varianti come le compensazioni (*offsets*), utili a favorire l'ingresso sul mercato di nuove imprese, e le accumulazioni (*banking*), che funzionavano come una sorta di diritti di credito conseguenti ad una riduzione delle emissioni oltre la misura stabilita. Altro elemento di forte interesse riguardava il fatto che lo scambio dei permessi poteva avvenire non soltanto tra inquinatori diversi ma anche tra le diverse fonti di inquinamento all'interno della medesima impresa. Inoltre il sistema poteva essere applicato, oltre che ai fenomeni di inquinamento, anche ad ambiti ulteriori, come ad esempio l'uso delle risorse.

i pensi alle difficoltà applicative riscontrate nella determinazione dell'importo dei tributi, causate dalla mancanza o comunque difficoltà nel reperire informazioni complete e scientificamente esatte su cui poter basare l'individuazione di una soglia ottimale. E ancora si pensi, nel sistema dei *tradable pollution rights*, alle difficoltà spesso incontrate dalle imprese nel realizzare scambi esterni e, dunque, alla tendenza del sistema ad orientarsi quasi esclusivamente verso forme di scambi nell'ambito della stessa impresa⁷⁶.

Le considerazioni sinora svolte in ordine agli strumenti di internalizzazione dei costi ambientali basati su metodi di regolamentazione diretta e su meccanismi di mercato hanno, però, permesso di mettere in luce un dato di sintesi estremamente importante: considerati pregi e difetti di ciascuno strumento singolarmente preso, dovette ritenersi infatti che per ottenere i migliori risultati possibili, fosse indispensabile puntare sulla combinazione dei vari sistemi.

Tale approccio misto si ritenne dovesse guidare la scelta tra i vari tipi di strumenti economici dovendo altresì indurre a non trascurare l'importanza dei sistemi di regolamentazione diretta che non potevano - e non dovevano - essere integralmente sostituiti, bensì, dovevano convivere con essi in un rapporto di complementarità e non di reciproca esclusione.

1.5.3. *IL VI PROGRAMMA DI AZIONE AMBIENTALE (2001-2010)*⁷⁷

Il nuovo programma mosse i propri passi da uno stato di fatto non propriamente soddisfacente: dalle valutazioni effettuate emerse, infatti, un quadro variegato dell'efficacia della politica ambientale dell'UE, caratterizzata da un'attuazione lacunosa delle direttive ambientali da parte degli Stati membri e da una scarsa responsabilizzazione delle parti interessate nei confronti degli obiettivi ambientali.

Conseguentemente il VI P.A.A. insistette innanzitutto sulla corretta

⁷⁶ Le principali ragioni di questa tendenza vengono comunemente individuate negli elevati costi di acquisizione di informazioni relative alle altre imprese disponibili ad effettuare una transazione e nella maggiore incertezza di fondo che, di conseguenza, caratterizza gli scambi esterni.

⁷⁷ Il Sesto programma d'azione in materia ambientale. “*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*” è stato pubblicato in G.U.C.E. L242/1 del 10.09.2002.

applicazione della normativa ambientale vigente da parte degli Stati, annunciando l'impegno da parte della Commissione a sollecitare le eventuali inadempienze mediante atti di denuncia pubblica⁷⁸, procedure d'infrazione e adendo la Corte di Giustizia Europea.

La collaborazione con il mercato costituì uno degli aspetti più virtuosi del VI programma e si sostanziò nella promozione di alcune importanti strategie che coinvolgevano gli operatori economici, integrando il loro comportamento nella politica ambientale dell'Unione, al fine di rendere più ecologici i modelli di produzione e consumo.

Ritenevano, infatti, i compilatori che:

*“I mercati e la domanda dei consumatori possono essere orientati verso prodotti e servizi ecologicamente superiori ai prodotti concorrenti mediante l'informazione e l'educazione e garantendo che, per quanto possibile, il prezzo dei prodotti incorpori il reale costo ambientale. Ciò spingerà le imprese a reagire con innovazioni ed iniziative manageriali che sproneranno crescita, redditività, competitività ed occupazione; permetterà inoltre ai consumatori di adottare uno stile di vita più ecologico operando scelte informate”*⁷⁹.

La Commissione fece ricorso ad un ventaglio di strumenti più ampio rispetto a quello previsto sino a quel momento, di tipo anche volontaristico⁸⁰: incoraggiò

⁷⁸ La Commissione intende appunto perseguire una strategia nella quale gli inadempienti e gli adempienti sono segnalati per nome e lodati o biasimati secondo i casi (*name, fame and shame*).

⁷⁹ Comunicazione della Commissione sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”, p. 16, COM (2001) 31 def. 2001/0029 (COD) Bruxelles, 24.1.2001.

⁸⁰ Nel Sesto Programma di Azione contenuto nella Comunicazione della Commissione europea l'importanza dell'approccio di carattere *market oriented* è ben posta in evidenza all'interno del paragrafo 2.3. “*Indurre il mercato a lavorare per l'ambiente*”, ove la Commissione passa in rassegna i principali strumenti di mercato che gli Stati Membri sempre più frequentemente hanno affiancato alle tradizionali misure incentrate sulla fissazione di norme e di obiettivi. In particolare, l'attenzione della Commissione si è focalizzata sul sistema delle eco-tasse, sulle riforme fiscali ambientali, su una maggiore e migliore informazione ed educazione ambientale per meglio orientare i mercati e la domanda dei consumatori verso prodotti e servizi ecologicamente superiori rispetto ai prodotti concorrenti, sui programmi che sviluppano forme di collaborazione con il mondo imprenditoriale per incoraggiare sistemi di autoregolamentazione verso un livello più elevato di tutela ambientale. In tal senso si pensi al programma dell'Unione Europea di ecogestione e audit E.M.A.S., che incoraggia l'industria ad istituire, su base volontaria, sistemi di gestione e di audit ambientali per singole aziende o intere società e a pubblicare periodicamente relazioni sulle prestazioni ambientali; al programma LIFE, quale strumento utile ad illustrare le opportunità e i vantaggi offerti

le imprese a pubblicare relazioni sulle proprie prestazioni, a rispettare i requisiti in materia ambientale, ad adottare il sistema comunitario di eco-gestione e audit (E.M.A.S.), istituì programmi di ricompensa per le imprese rispettose dell'ambiente; incoraggiò gli accordi di autoregolamentazione, promosse una politica di appalti pubblici rispettosi dell'ambiente, richiamò sistemi di aiuto ai consumatori per la formazione di una scelta informata e consapevole attraverso programmi di sviluppo del sistema informativo, ovvero programmi che prevedessero l'attribuzione di marchi ecologici per i prodotti (ad es. Ecolabel). Ulteriore elemento di innovazione introdotto fu la politica integrata di prodotto (I.P.P), che mirava a sviluppare un mercato ecologico dei prodotti, rendendoli maggiormente compatibili con l'ambiente nell'arco dell'intero ciclo di vita.

Un altro aspetto messo in evidenza dal VI P.A.A. fu l'esigenza di continuare ad integrare gli aspetti ambientali nelle politiche dei trasporti, dell'energia e dell'agricoltura, nonché l'importanza della pianificazione territoriale e degli interventi a livello regionale e locale per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Per la maggior parte dei settori, il Programma si limitò a fissare finalità generali, riassumendo le problematiche esistenti, definendo gli obiettivi ed elencando le azioni prioritarie da intraprendere, senza però quantificare tali obiettivi.

Il legislatore europeo individuò quattro aree prioritarie su cui intervenire: la lotta ai cambiamenti climatici, la natura e la biodiversità, l'uso sostenibile delle risorse naturali e la gestione dei rifiuti, l'ambiente e la salute.

Per quanto attiene alla lotta ai cambiamenti climatici, il Programma prese avvio finalmente da una prospettiva diversa, riconoscendo che le attività umane rappresentavano la causa primaria delle emissioni di gas serra, oramai fuori

da una migliore prestazione ambientale da parte delle imprese e delle autorità pubbliche locali; i programmi di assistenza all'osservanza, per dare un aiuto alle imprese nei processi di comprensione e di applicazione delle norme ambientali europee attraverso la predisposizione di linee-guida; al ricorso ad accordi di autoregolamentazione in materia ambientale per rafforzare la cooperazione con la comunità imprenditoriale; alla promozione di sistemi nazionali armonizzati di identificazione e premiazione per la buona prestazione ambientale delle imprese a cui si affiancano procedure di autorizzazione e relazione semplificate; alla previsione di incentivi economici per i prodotti ecologici; alla promozione di una domanda verde mediante una migliore informazione ai consumatori; all'incoraggiamento di una progettazione più ecologica dei prodotti.

controllo.

Il Programma, dunque, assegnò priorità assoluta all'applicazione del Protocollo di Kyōto⁸¹ sull'abbattimento entro il 2012 delle emissioni di gas ad effetto serra del 5% rispetto ai livelli del 1990, con l'ambizioso obiettivo di arrivare entro il 2020 ad una riduzione globale del 20-40%. Tale obiettivo si sarebbe dovuto realizzare attraverso misure volte ad aumentare l'efficienza energetica e il risparmio energetico, l'integrazione nelle politiche settoriali dell'UE degli obiettivi relativi alla lotta ai cambiamenti climatici, lo sviluppo di un regime di scambio di emissioni a livello europeo, il potenziamento della ricerca ed una migliore informazione a cittadini e imprese.

Con riferimento alla natura e alla biodiversità, venne posto come obiettivo la protezione contro l'impoverimento della biodiversità in corso in Europa e nel mondo, attraverso una serie di azioni quali la completa attuazione della legislazione europea, l'efficace integrazione dell'ambiente e della biodiversità nelle politiche materiali europee (politiche agricole, territoriali, di silvicoltura e marine), il coordinamento europeo degli interventi statali in caso di incidenti e

⁸¹ I firmatari dello *United Nation Framework Convention on Climate Change* (U.N.F.C.C.C.) compresero che per ridurre le emissioni erano necessarie disposizioni più severe. Nel 1997 approvarono il Protocollo di Kyōto, con il quale vennero introdotti obiettivi di riduzione delle emissioni giuridicamente vincolanti per i paesi sviluppati. Il secondo periodo di adempimento del protocollo di Kyōto ha avuto inizio il 1° gennaio 2013 e si concluderà nel 2020. Vi aderiscono 38 paesi sviluppati, compresa l'UE e i suoi 28 Stati membri. Tale periodo rientra nel cosiddetto emendamento di Doha, nell'ambito del quale i paesi partecipanti si sono impegnati a ridurre le emissioni di almeno il 18% rispetto ai livelli del 1990. L'UE, occorre ricordare, si è impegnata a diminuire le emissioni in tale periodo del 20% rispetto ai livelli del 1990.

Il Protocollo di Kyōto istituì tre strumenti flessibili cui gli Stati aderenti potevano ricorrere allo scopo di mitigare i cambiamenti climatici in atto senza pregiudicare gli obiettivi di crescita economica: 1. i progetti di cooperazione (*Joint Implementation*); 2. il meccanismo di sviluppo pulito (*Clean Development Mechanism*); 3. il mercato delle emissioni (*Emissions Trading*). Accanto a tali strumenti flessibili il Protocollo prevedeva espressamente la possibilità di adempiere unilateralmente gli obblighi sottoscritti ed in tal senso, come appena ricordato, l'Unione europea – attraverso le proprie misure legislative e regolamentari – stabilì obiettivi di riduzione molto più ambiziosi, esercitando un ruolo di leadership nella condotta dei negoziati internazionali. Il Protocollo presentava – e ancora oggi presenta – un'evidente lacuna, infatti, lo stesso richiede unicamente ai paesi sviluppati di intervenire. Inoltre, considerando che gli Stati Uniti non hanno mai aderito al protocollo di Kyōto, che il Canada si è ritirato prima della fine del primo periodo di adempimento e che Russia, Giappone e Nuova Zelanda non prendono parte al secondo periodo, tale strumento viene ad applicarsi attualmente solo a circa il 14% delle emissioni mondiali. Oltre settanta paesi in via di sviluppo e sviluppati hanno tuttavia assunto vari impegni non vincolanti intesi a ridurre o limitare le rispettive emissioni di gas a effetto serra.

catastrofi naturali, l'elaborazione di una strategia a protezione del suolo ed, infine, il miglioramento dei controlli sulla tracciabilità degli organismi geneticamente modificati.

In relazione all'uso sostenibile delle risorse naturali, il VI P.A.A. adottò una strategia di prevenzione della produzione dei rifiuti, con l'obiettivo di ridurre la quantità finale del 20% entro il 2010, e del 50% entro il 2050.

Tale sistema si sarebbe dovuto concretizzare anche per mezzo di attività di ricerca e sviluppo tecnologico per un utilizzo meno intensivo delle risorse, *best practice* per le imprese, introduzione di una tassazione sulle materie prime vergini, nonché incentivi sulle nuove tecnologie, programmi di etichettatura ecologica e inserimento di target di efficienza energetica nella politica integrata dei prodotti.

Quanto alla tutela dell'ambiente e della salute, il VI P.A.A. stabilì, a carico dei produttori, l'onere di fornire informazioni e valutazioni sui rischi per la salute associati all'uso di determinate sostanze chimiche e la sostituzione delle sostanze pericolose con altre meno tossiche, quando ciò fosse tecnicamente ed economicamente possibile.

Il coinvolgimento dei singoli cittadini, in quanto fruitori e consumatori di prodotti, infatti, aveva assunto una posizione centrale nella politica legislativa e regolamentare dell'Unione Europea, specie, a partire dai primi anni del nuovo Millennio.

1.5.4. *IL VII PROGRAMMA DI AZIONE AMBIENTALE (2014-2020)*⁸²

Terminato il periodo di validità del VI Programma di azione ambientale la Commissione Europea, nell'effettuare la valutazione dell'incisività delle azioni intraprese nel periodo 2002 - 2012, ha dovuto constatare – fortunatamente - che la legislazione ambientale fino a quel momento emanata era stata in grado di affrontare quasi tutti gli aspetti d'interesse e che gran parte delle azioni prefissate nel programma erano state portate a termine, o sarebbero state realizzate

⁸² Il Settimo programma d'azione in materia ambientale. “*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*” è pubblicato in G.U.C.E. L354/171 del 28.12.2013.

comunque entro un breve lasso di tempo⁸³.

Nel passaggio dal VI al VII P.A.A., ambizioso obiettivo che la Commissione si è proposta è stato quello di passare da una politica correttiva ad una preventiva del degrado ambientale; nella proposta⁸⁴ della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul VII P.A.A. è stata messa in luce in particolare la necessità di riforme strutturali interne ai diversi Stati Membri, nonché di strategie che avessero portata mondiale e non solo locale, esigenza che era emersa anche in occasione della Conferenza Rio + 20⁸⁵.

Il VII P.A.A., ad oggi ancora in corso, pur delineando alcune sfide da raggiungere entro il 2020, ha il pregio di una visione che si estende fino al 2050⁸⁶.

Fondato sui principi del “chi inquina paga”, di precauzione e di azione preventiva, questo Programma, per la prima volta, fa specifico riferimento alla corresponsabilità⁸⁷ di tutti gli Stati membri, insieme alle Istituzioni dell’Unione, per l’attuazione dello stesso⁸⁸, infatti le linee di intervento delineate si basano su

⁸³ Sul punto cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni del 31 agosto 2011, COM (2011) 531. In particolare si rileva la necessità di una migliore applicazione della legislazione dell’Unione europea da parte degli Stati membri.

⁸⁴ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020. “*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*”, COM (2012) 710 final del 29 novembre 2012.

⁸⁵ Nel 2012 Rio de Janeiro venne scelta come sede per la Conferenza sullo sviluppo sostenibile, nota anche come “Rio 2012” o “Rio+20”, perché si tenne in occasione dei 20 anni dal Summit della Terra organizzato dall’U.N.C.E.D. (*United Nations Conference on Environment and Development*) nella stessa città. La decisione di tenere la conferenza nel 2012 a Rio de Janeiro era stata presa dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione A/RES/64/236 del 24 dicembre 2009.

⁸⁶ La prospettiva a lungo termine che il programma cerca di tenere è decisamente innovativa, non limitandosi a fissare obiettivi da raggiungere solo durante l’arco di validità dello stesso (sette anni invece dei dieci previsti per il VI P.A.A.), ma stabilendo come linea di orizzonte un periodo decisamente superiore. Questo modo di procedere garantisce di prefissarsi obiettivi di più largo respiro, così da porre in essere una strategia che sia continuativa nel tempo e foriera di risultati tangibili e concreti. L’intento infatti è quello di dare sempre più rilevanza al benessere umano, obiettivo già chiaro dal significativo titolo dato al programma, “*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*”.

⁸⁷ Altro elemento di novità attiene alla scelta di affidare agli Stati membri una forte responsabilità relativa al perseguimento degli obiettivi individuati, poiché le Istituzioni europee, durante i precedenti P.A.A., hanno avuto modo di riconoscere che il raggiungimento solo parziale degli obiettivi prefissati in parte fosse dovuto alla lentezza con cui gli Stati membri recepiscono la normativa fissata a livello europeo.

⁸⁸ Cfr. Decisione n. 1386/2013/Ue, cit., art. 3: “1. Le istituzioni competenti dell’Unione e gli Stati membri sono responsabili per l’adozione delle azioni appropriate ai fini della realizzazione degli obiettivi prioritari stabiliti nel 7o PAA. Le azioni sono adottate tenendo in debita considerazione i principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità, in conformità dell’articolo 5 del trattato sull’Unione europea. 2. Le autorità pubbliche a tutti i livelli

un'integrazione delle azioni ambientali dei singoli Stati membri con le iniziative politiche della strategia "Europa 2020", varata dalla Commissione nel 2010⁸⁹.

Il VII P.A.A. nel definire un quadro per la politica ambientale fino al 2020, individua nove obiettivi prioritari⁹⁰ da realizzarsi da parte dell'UE e degli Stati membri e, proprio nell'ambito numero due, "*trasformare l'Unione in un'economia a bassa emissione di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva*", la Commissione specifica che dovranno essere adottate misure tese al miglioramento delle prestazioni ambientali di beni e servizi nel corso dell'intero ciclo di vita (attraverso l'applicazione della metodologia L.C.A.), tramite iniziative⁹¹ che consentano di aumentare l'offerta di prodotti sostenibili per l'ambiente.

Uno degli intenti del VII Programma è, dunque, quello di dare un ruolo centrale alle aziende, al fine di rendere più verde l'economia in termini di innovazione ed investimenti ecocompatibili, ciò anche attraverso una revisione del Regolamento Ecolabel EU e delle direttive sulla progettazione ecocompatibile⁹² e sull'etichettatura energetica⁹³, con l'obiettivo di migliorare le

attuano il VII P.A.A. in collaborazione con gli operatori economici, le parti sociali, i rappresentanti della società civile e i privati cittadini".

⁸⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione del 3.3.2010, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusive, COM (2010) 2020 definitivo.

⁹⁰ I nove obiettivi individuati sono i seguenti 1) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; 2) trasformare l'Unione in un'economia a bassa emissione di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; 3) proteggere i cittadini da pressioni e rischi ambientali per la salute e il benessere; 4) sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente; 5) migliorare le basi scientifiche della politica ambientale; 6) garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e farlo al giusto prezzo; 7) migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; 8) migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione; 9) aumentare l'efficacia dell'azione dell'Europa nell'affrontare le sfide ambientali a livello regionale e mondiale.

⁹¹ Tra le iniziative individuate anche la combinazione equilibrata di incentivi per i consumatori e per gli operatori economici (comprese le Piccole Medie Imprese), strumenti di mercato e norme finalizzate alla riduzione degli impatti ambientali dei processi produttivi e dei prodotti finiti

⁹² Direttiva nr. 2009/125/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 sull'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (rifusione), il cui testo è consultabile in G.U.C.E. L 285, 31.10.2009. Anche conosciuta come Direttiva EUP (*Directive for Energy-using Products*) impone precisi standard di progettazione volti a ridurre l'impatto ambientale e migliorare l'efficienza energetica dei prodotti che consumano energia.

⁹³ Direttiva nr. 2010/30/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 sull'indicazione del consumo di energia e di altre risorse dei prodotti connessi all'energia, mediante l'etichettatura ed informazioni

performance ambientali e l'efficienza nell'impiego delle risorse naturali.

Aspetto di particolare interesse di tale P.A.A. attiene alla sua struttura che, costituita da una parte formale di cinque articoli e da una di taglio più discorsivo, nonostante abbia la forma della Decisione, ha permesso al Parlamento e al Consiglio di approvare gli obiettivi prioritari ma anche di effettuare un'analisi dei problemi esistenti, così da poter condurre all'individuazione di tali priorità.

Ciò ha permesso che il programma non fosse solo un atto rivolto alla Commissione, bensì un vademecum che potesse essere utilizzato da tutte le Istituzioni dell'Unione nella realizzazione di un mercato ed una società rivolte al rispetto della salute umana e dell'ambiente naturale.

1.6. L'INFORMAZIONE (AMBIENTALE) AI CONSUMATORI

A causa della scarsa efficacia degli accordi internazionali e, per quanto attiene all'Europa, dei programmi di azione in materia ambientale, fu via via sempre maggiore la convinzione, anche a livello sovranazionale⁹⁴, che la protezione dell'ambiente potesse realizzarsi in modo più adeguato attraverso la sensibilizzazione dell'opinione pubblica mediante l'accesso alle informazioni ambientali e ciò, specificamente, attraverso lo scambio di informazioni fra Stati o dagli Stati al pubblico.

La necessità di garantire l'accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale emerse già durante la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972, con un riferimento espresso al diritto all'informazione nei principi 19⁹⁵

uniformi relative ai prodotti(rifusione), il cui testo è consultabile in G.U.C.E. L 153, 18.06.2010.

⁹⁴ Circa il dibattito internazionale sulla partecipazione pubblica in materia ambientale, si veda in particolare: EBBESSON J., *The Notion of Public Participation in International Environmental Law*, in YIEL, Oxford, 1997; DE SADELEER N., ROLLER G. E DROSS M. (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs; Empirical Findings and Legal Appraisal*, Groningen, 2005; MULDER J., *Environmental Assessment in International Law: The "Impact" of the Espoo Convention, the SEA Protocol and Others*, in ORMOND T., FÜHR M. E BARTH R. (eds.), *The Environmental Law and Policy at the Turn of the Twenty-First Century*, Berlin, 2006.

⁹⁵ "Education in environmental matters, for the younger generation as well as adults, giving due consideration to the underprivileged, is essential in order to broaden the basis for an enlightened opinion and responsible conduct by individuals, enterprises and communities in protecting and improving the environment in its full human dimension. It is also essential that mass media of communications avoid contributing to the deterioration of the environment, but, on the contrary, disseminates information of an educational nature on the need to protect and improve the

e 20⁹⁶ dell'Atto finale.

In seguito, la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 sottolineò nel principio 10 come l'informazione e la partecipazione pubblica rappresentassero strumenti essenziali perché venisse garantito il controllo sul patrimonio ambiente. Fu però solo nel 1998, dunque dopo l'entrata in vigore del V P.A.A., che si giunse all'approvazione di uno strumento giuridico internazionale adeguato: la Convenzione di Århus.

1.6.1. *A LIVELLO INTERNAZIONALE: LA CONVENZIONE DI ÅRHS*⁹⁷

La Convenzione di Århus, trattato internazionale avente lo scopo di garantire ai cittadini il diritto alla trasparenza e alla partecipazione ai processi decisionali di governo locale, nazionale e transfrontaliero in materia ambientale, venne sottoscritta dall'Unione Europea, e da tutti i suoi Stati Membri, nel 1998, e approvata con Decisione nr. 2005/370/CE del Consiglio in data 17 febbraio 2005.

La stessa prevede una serie di obblighi a carico di talune tipologie di soggetti, privati e pubblici, definiti 'autorità pubbliche', intendendo con tale concetto non solo la Pubblica Amministrazione, ma anche soggetti fisici o giuridici che esercitano responsabilità o funzioni pubbliche in materia ambientale ed ogni altro soggetto che eserciti funzioni o abbia responsabilità pubbliche o ancora eroghi servizi pubblici in materia ambientale.

Innanzitutto, la Convenzione di Århus ha inteso garantire ai cittadini l'accesso all'informazione ambientale mediante due modalità, la prima in cui la

environment in order to enable all to develop in every respect." Principle 19, Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment, Stockholm 5-16 June 1972.

⁹⁶ "Scientific research and development in the context of environmental problems, both national and multinational, must be promoted in all countries, especially the developing countries. In this connection, the free flow of up-to-date scientific information and transfer of experience must be supported and assisted, to facilitate the solution of environmental problems; environmental technologies should be made available to developing countries on terms which would encourage their wide dissemination without constituting an economic burden on the developing countries." Principle 20, Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment, Stockholm 5-16 June 1972.

⁹⁷ L'Unione Europea firmò la Convenzione di Århus il 25 giugno 1998 e ne divenne parte il 17 febbraio 2005, attraverso la Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17.02.2005, il cui testo è consultabile in G.U.C.E. (2005) L 124/1.

Pubblica Amministrazione assume un ruolo passivo consistente nel rispondere alle istanze formulate dai cittadini, la seconda in cui riveste invece un ruolo attivo consistente nel raccogliere e divulgare l'informazione ambientale.

L'accesso alle informazioni ambientali, nell'ambito della Convenzione, assume addirittura a prerequisite per una *governance* democratica e trasparente: l'art. 4 descrive accuratamente limiti e modalità di esercizio del diritto del pubblico ad accedervi e il correlativo obbligo delle autorità pubbliche a renderle accessibili.

L'art. 5 opera anche una precisazione rilevando che l'obbligo di diffusione delle informazioni non spetta solo alle autorità pubbliche nazionali ma, anche, agli operatori privati che siano responsabili di azioni che possano avere effetti sull'ambiente e che agiscono prevalentemente attraverso un sistema di etichettatura e certificazione ambientale.

Di particolare interesse è il comma 8 dell'art. 5⁹⁸ in cui si fa cenno allo stretto legame esistente tra la tutela dell'ambiente e un'adeguata informazione dei consumatori circa il contenuto e/o le modalità di realizzazione dei prodotti. I compilatori ritenevano, infatti, che apporre ai prodotti particolari etichette - come la c.d. Ecolabel -, indicanti la compatibilità ambientale dei prodotti commercializzati nell'Unione Europea, e marchi quali i D.O.P. ed I.G.P. e/o certificazioni come la ISO 14021 per i prodotti riciclabili e compostabili, ovvero le ISO 14024 e 14025 per la compatibilità ambientale, che danno indicazioni riguardo alla loro origine, ai processi di lavorazione e agli ingredienti, consentisse scelte commerciali maggiormente consapevoli, permettendo, quindi, ai consumatori più sensibili ai temi ambientali, scelte coerenti con tale vocazione.

Quanto appena descritto attiene al primo pilastro della Convenzione di Åarhus, il secondo (artt. 6-8) è, invece, costituito dalla partecipazione del pubblico ai processi decisionali ambientali, in particolare se autorizzativi di attività aventi impatto ambientale significativo, o relativi all'elaborazione di piani e programmi.

⁹⁸ Articolo 5, paragrafo 8: "*Ciascuna Parte mette a punto meccanismi destinati ad assicurare la disponibilità al pubblico di informazioni sufficienti sui prodotti, in modo da consentire ai consumatori di operare scelte ambientali consapevoli*".

Il terzo pilastro, disciplinato dall'art. 4⁹⁹ della Convenzione in esame, è l'accesso alla giustizia, a livello sia dell'Unione Europea che nazionale, per coloro i quali abbiano ricevuto un rifiuto immotivato alla propria richiesta di informazioni.

1.6.2. *A LIVELLO DI UNIONE EUROPEA...*

L'Unione Europea, già in una fase precedente al 1998, aveva adottato una normativa dettagliata in materia di accesso all'informazione ambientale e alla pubblica partecipazione, almeno rispetto ai principi espressi dai già richiamati primo e secondo pilastro della Convenzione di Åarhus di cui, negli anni, ha pressoché integralmente recepito i contenuti.

Il diritto di accesso è innanzitutto rintracciabile nei Trattati: l'art. 191 del T.F.U.E. indica, tra i principi che informano l'azione ambientale europea, il principio dell'azione preventiva che deve necessariamente rispettare la circolazione delle informazioni, mentre l'art. 153 T.F.U.E. stabilisce espressamente il diritto di accesso dei cittadini europei ai documenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione.

L'Unione Europea, pur essendo divenuta ufficialmente parte della citata Convenzione solo il 17 giugno 2005 (a seguito della Direttiva nr. 2005/370), ne ha nel frattempo progressivamente fatto propri i principi cardine, includendoli nella propria normativa ambientale e dunque imponendone l'implementazione anche nei sistemi giuridici dei singoli Stati Membri¹⁰⁰.

Espliciti riferimenti alla pubblica partecipazione nei processi decisionali si possono ritrovare già nella Direttiva nr. 2000/60/CE del Parlamento e del Consiglio del 23 ottobre 2000, con la quale venne istituito un quadro normativo

⁹⁹ L'art. 4 della Convenzione di Åarhus stabilisce che il rifiuto di una richiesta di informazioni debba essere rilasciato nel termine di un mese e debba essere accompagnato da valide e dettagliate motivazioni che includano anche istruzioni circa la procedura per proporre ricorso. La Convenzione conferisce alle parti la possibilità di scegliere tra un ricorso di tipo amministrativo o giudiziario, indicando agli artt. 16 e 17 rispettivamente un sistema di controllo sull'osservanza della Convenzione e precise regole in materia di risoluzione delle controversie.

¹⁰⁰ Cfr., PALLEMAERTS M., *The Åarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, in *Environmental Law Network International Review*, 2/2008, p. 98 e ss.; MACRORY R., *Reflections on 30 years of EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2006; J. JENDROSKA, *Åarhus Convention and Community Law: the Interplay*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 2 (1), p. 12 e ss., 2005.

per l'azione comunitaria in materia di acque, nonché all'art. 6 Direttiva 2001/42/CE relativa alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente¹⁰¹.

In tema di accesso alle informazioni, l'attività dell'Unione Europea è stata inoltre sviluppata nel contesto dei Programmi d'azione ambientale, in particolare il Quarto, Quinto, Sesto e Settimo, che hanno dapprima portato all'adozione della Direttiva nr. 90/313/CE¹⁰² sulla libertà di accesso all'informazione in materia ambientale, successivamente modificata dalla Direttiva nr. 2003/4/CE¹⁰³, della Direttiva nr. 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento¹⁰⁴ nonché all'emanazione dell'Ecolabel UE disciplinata dal Regolamento (CE) nr.

¹⁰¹ In merito l'articolo 6, rubricato "Consultazioni", dispone:

"1. La proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale redatto a norma dell'articolo 5 devono essere messi a disposizione delle autorità di cui al paragrafo 3 del presente articolo e del pubblico.

2. Le autorità di cui al paragrafo 3 e il pubblico di cui al paragrafo 4 devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa.

3. Gli Stati membri designano le autorità che devono essere consultate e che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi.

4. Gli Stati membri individuano i settori del pubblico ai fini del paragrafo 2, compresi i settori del pubblico che sono interessati dall'iter decisionale nell'osservanza della presente direttiva o che ne sono o probabilmente ne verranno toccati, includendo le pertinenti organizzazioni non governative quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente e altre organizzazioni interessate.

5. Gli Stati membri determinano le specifiche modalità per l'informazione e la consultazione delle autorità e del pubblico."

¹⁰² Direttiva nr. 90/313/CE sull'accesso all'informazione in materia di ambiente il cui testo è consultabile in G.U.C.E. L158 del 26 giugno 1990. In particolare, tale Direttiva prevedeva tra i propri principi - ed obiettivi - quello di *"delineare modi di accesso più agevoli da parte del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità ambientali"*, nella consapevolezza che un migliore accesso alle informazioni sull'ambiente in possesso delle autorità pubbliche rappresentasse uno strumento di primaria importanza al fine di migliorarne la stessa protezione.

Nei "considerando" della Direttiva, inoltre, veniva già rilevato come le differenze fra le normative vigenti negli Stati membri in materia di accesso alle informazioni ambientali potessero creare possibili condizioni distorsive della concorrenza (evidenziando così la duplice finalità della Direttiva medesima).

¹⁰³ Direttiva nr. 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale che abroga la Direttiva nr. 90/313/CEE del Consiglio, il cui testo è consultabile in G.U.C.E L41 del 14 febbraio 2003.

¹⁰⁴ L'art. 15 della Direttiva nr. 96/61/CE, specificamente dedicato all'"Accesso all'informazione e partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione", permette al pubblico di essere informato circa i risultati delle analisi inquinanti di determinate attività in via di autorizzazione così da poter esprimere le proprie osservazioni prima della decisione delle autorità competenti.

1980/2000, di cui specificatamente si parlerà nei paragrafi a seguire.

La scelta di ricorrere dapprima allo strumento della direttiva, anziché a quello del regolamento, non fu casuale, ma anzi stava ad indicare una precisa volontà dell'Unione Europea, la quale preferì mantenere un'uniformità normativa in materia, anziché rimandare sin da subito alle scelte legislative dei singoli Stati membri.

La citata Direttiva nr. 90/313 C.E.E., all'art. 1, ne individua gli obiettivi fra i quali rileva innanzitutto la garanzia della libertà di accesso alle informazioni ambientali, che deve avvenire a richiesta dell'interessato, indipendentemente dal fatto che lo stesso provi il proprio specifico interesse, e la regolamentazione della loro diffusione.

A seguito dell'adesione alla Convenzione Di Åarhus, la Direttiva nr. 2003/4/CE è intervenuta, abrogando e sostituendo la precedente, ad ampliarne gli obiettivi: questa ha, infatti, inteso garantire a qualsiasi persona giuridica o fisica, indipendentemente dalla cittadinanza, nazionalità o residenza, il diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute o prodotte dalle pubbliche autorità – e non più la semplice possibilità -, sancendo per la prima volta il principio secondo cui l'accesso alle informazioni deve comunque essere consentito qualora l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione risulti prevalente rispetto a quello tutelato da un eventuale rifiuto¹⁰⁵.

L'applicazione pratica della richiamata normativa, in breve tempo, però, ha permesso agli operatori del diritto di accorgersi che la trasparenza informativa non poteva essere oggetto solo di regolamentazione comunitaria bensì che, per raggiungere livelli superiori di efficacia, sarebbe stato necessario prendere maggiormente in considerazione le attività volontarie dei soggetti direttamente interessati, imprese e pubbliche autorità. Allo stesso scopo, si fece sempre più evidente la necessità che, le informazioni relative alle variabili ambientali e dunque la loro previsione normativa, fossero armonizzate fra i diversi Stati

¹⁰⁵ Ai sensi dell'art. 3, rubricato "Accesso all'informazione ambientale su richiesta", della Direttiva nr. 2003/4/CE "Gli Stati membri provvedono affinché le autorità pubbliche siano tenute, ai sensi delle disposizioni della presente direttiva, a rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta da essi o per loro conto a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse. [...]".

Membri, così da rendere confrontabili i processi produttivi e i prodotti.

È di tutta evidenza che volontarietà (degli operatori economici) e armonizzazione (delle regole) siano esigenze non facilmente conciliabili ma, come si vedrà più approfonditamente nei paragrafi a seguire, i provvedimenti emanati dall'Unione Europea, in particolare quelli riguardanti l'etichettatura delle merci e degli imballaggi, nonché le certificazioni ambientali, hanno costituito un contributo importante nel perseguire entrambe le esigenze.

1.6.2.1. SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE E MARCHI AMBIENTALI DI PRODOTTO

Dello sviluppo di pratiche di certificazione e di adeguamenti volontari ad elevati standards di tutela ambientale, l'ordinamento giuridico dell'UE¹⁰⁶ ha fatto uno dei capisaldi della propria politica ambientale sin dal Libro Verde sulla Politica Integrata relativa ai Prodotti (I.P.P.)¹⁰⁷ del 2001 e dalla successiva Comunicazione della Commissione Europea sull'I.P.P. del 2003¹⁰⁸, ma anche nell'ultima comunicazione della Commissione contenente la *“Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse”*¹⁰⁹, la promozione di un consumo e una produzione 'sostenibile' vengono ricondotte alla necessità di diffondere pratiche atte a rendere note e confrontabili *“le prestazioni ambientali dei prodotti, dei servizi e delle aziende sulla base di una valutazione globale del loro impatto ambientale nel corso del loro ciclo di vita”*, e al miglioramento

¹⁰⁶ In particolare si ricorda il VI P.A.A. nel quale l'attenzione agli strumenti volontari è sviluppata in modo espresso. Tali obiettivi e metodologie sono state successivamente richiamate nella Comunicazione della Commissione recante un piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea (COM(2004) 38, del 28 gennaio 2004).

¹⁰⁷ Il Libro Verde sulla *Integrated Product Policy (I.P.P.)*, Commissione delle Comunità Europee, COM (2001) 68 def. del 7 febbraio 2001 [Non pubblicato nella Gazzetta Ufficiale], ha adottato per la prima volta esplicitamente un approccio che considerava l'intero ciclo di vita dei prodotti, e non più soltanto la fase produttiva, ed era finalizzato ad armonizzare l'azione dei diversi strumenti di politica ambientale orientati al prodotto, allora esistenti.

¹⁰⁸ Comunicazione Politica integrata dei prodotti - Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale, COM/2003/0302 del 18.06.2003. In essa la Commissione Europea definisce una strategia per ridurre gli impatti ambientali dei prodotti lungo tutto il ciclo di vita e incoraggia i produttori a realizzare nuovi prodotti con minori impatti ambientali, soprattutto in quelle fasi del ciclo di vita in cui sono più significativi. Il miglioramento delle prestazioni ambientali dei prodotti è visto come un'occasione per migliorare la competitività dell'industria nel medio/lungo termine.

¹⁰⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni *“Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse”* del 20.09.2011 COM (2011) 571 definitivo.

dell'informazione ai consumatori circa l'impronta ecologica dei prodotti, mediante i sistemi di etichettatura ecologica¹¹⁰.

Nel processo di elaborazione di tali strumenti si è cercato di non perdere mai di vista l'aspetto economico e di posizionamento sul mercato delle imprese, infatti, le certificazioni ambientali e le etichette ecologiche sono state sviluppate per essere utilizzate dalle imprese ecosostenibili quali leve di marketing, aumentando la credibilità della propria attività dal punto di vista green.

Occorre, però, perché possano efficacemente spiegare gli effetti per cui sono state create, comprendere con chiarezza cosa siano le certificazioni ambientali di prodotto.

A livello internazionale non esiste una definizione comunemente accettata di cosa siano le eco label, ma a livello generale si può affermare che una certificazione ambientale abbia il compito di indicare che il prodotto o servizio su cui è apposta è più ecologico rispetto ad altri¹¹¹. Allo stesso modo è possibile sostenere che un eco label sia uno strumento visivo atto a comunicare quali prodotti, servizi e aziende siano più rispettosi dell'ambiente in base a criteri e standard predefiniti.

Al di là di ogni definizione generale, parlando di informazioni ambientali, si deve comunque sempre distinguere tra:

- informazioni *compliance oriented*, destinate a *stakeholder* specifici come le istituzioni, gli enti di controllo e quindi non finalizzate a rendere preferibile un

¹¹⁰ Per dovere di completezza, occorre ricordare che le certificazioni ecologiche devono essere ulteriormente distinte in obbligatorie (qui non oggetto di analisi) o volontarie. Le obbligatorie, nell'Unione Europea, sono quelle che vincolano i produttori, gli utilizzatori e i distributori ad attenersi alle prescrizioni legislative contribuendo in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dalle normative a livello europeo e nazionale. Le etichette obbligatorie nel sistema unionale sono fondamentalmente etichette monocriterio: si riferiscono, cioè, ad uno specifico fattore ambientale, come il consumo energetico, le emissioni o il fine vita del prodotto e si applicano principalmente ai seguenti gruppi di prodotti e servizi: prodotti tossici – con la direttiva 93/21/EEC è stato introdotto il simbolo di pericolo specifico per le sostanze “ambientalmente pericolose”, elettrodomestici - la *Energy Label*, obbligatoria dal 1998, fornisce all'utilizzatore finale le informazioni sul consumo energetico dell'apparecchio al momento dell'acquisto -, imballaggi, utilizzo di energia da fonti rinnovabili.

¹¹¹ Una definizione di certificazione ambientale può essere rinvenuta in un atto della *Federal Trade Commission*, nel quale vengono individuate come “*any certification that expresses or implies that a product, package, service, practice, or program is environmentally friendly, environmentally superior, preferable to other products, packages, services, practices, or programs; or expresses or implies other environmental attributes or benefits*”. Cfr. Decision and Order in FTC case, Docket n C-4315, Definition 5, Feb. 23, 2011, FTC File No. 102 3064.

prodotto rispetto ad un altro, ma riguardanti la gestione dell'organizzazione, delle sue attività e dei processi produttivi;

- informazioni *market oriented*, riguardanti il prodotto o servizio¹¹² offerto sul mercato dall'azienda, destinate ad incidere sulla capacità del potenziale acquirente di prendere una decisione consapevole.

Queste ultime, in particolare, hanno fatto propria la metodologia della valutazione dell'intero ciclo di vita ambientale, cd. *Life Cycle Assessment* (L.C.A.) dei prodotti o servizi, metodo nato per aiutare a quantificare, interpretare e valutare gli impatti ambientali di uno specifico prodotto o servizio, durante l'intero arco della sua vita.

Secondo la definizione fornita dalla normativa ISO 14040¹¹³, che l'ha introdotta, la L.C.A.¹¹⁴ è uno strumento per la *“compilazione e valutazione attraverso tutto il ciclo di vita degli elementi in ingresso e in uscita, nonché i potenziali impatti ambientali, di un sistema di prodotto”*, che considera un prodotto a partire dall'estrazione e acquisizione delle materie prime, attraverso la fabbricazione e la produzione di materiali ed energia, fino al trattamento di fine vita e allo smaltimento finale – *from the cradle to the grave* -.

Si ritiene che, attraverso tale panoramica e prospettiva sistematica, possa

¹¹² Esistono tre tipi di etichettature ambientali istituite dalle norme ISO serie 14020 e di cui meglio si dirà nel successivo paragrafo 1.6.2.1.2.

¹¹³ In ambito internazionale la metodologia L.C.A. è regolamentata dalle norme ISO serie 14040, in virtù delle quali la valutazione del ciclo di vita prevede la definizione dell'obiettivo e del campo di applicazione dell'analisi - ISO 14041 -, la compilazione di un inventario degli input e degli output di un certo sistema - ISO 14041 -, la valutazione del potenziale impatto ambientale correlato a tali input ed output - ISO 14042 - e infine l'interpretazione dei risultati - ISO 14043 -.

¹¹⁴ La struttura di L.C.A. è suddivisa in quattro momenti principali: 1. Definizione degli obiettivi e del campo di applicazione: è la fase preliminare in cui sono definiti gli obiettivi e il campo di applicazione dello studio, l'unità funzionale, i confini del sistema studiato, il fabbisogno di dati, le assunzioni e i limiti, chi esegue e a chi è indirizzato lo studio, quale funzioni o prodotti si studiano, i requisiti di qualità dei dati. 2. Analisi d'inventario (L.C.I.): consiste nella raccolta di dati e nelle procedure di calcolo volte a quantificare i flussi in entrata e in uscita rilevanti di un sistema di prodotto, in accordo all'obiettivo e al campo di applicazione. 3. Valutazione degli impatti (L.C.I.A.): La valutazione dell'impatto del ciclo di vita ha lo scopo di valutare la portata dei potenziali impatti ambientali utilizzando i risultati dell'analisi di inventario del ciclo di vita. 4. Interpretazione: è un procedimento sistematico volto all'identificazione, qualifica, verifica e valutazione dei risultati delle fasi di inventario e di valutazione degli impatti, al fine di presentarli in forma tale da soddisfare i requisiti dell'applicazione descritti nell'obiettivo e nel campo di applicazione, nonché di trarre conclusioni e raccomandazioni.

essere identificato ed evitato il passaggio di un potenziale onere ambientale tra le fasi del ciclo di vita di un prodotto.

Tale è stato l'approccio che ha posto le basi per lo sviluppo dei schemi di certificazione ambientale.

L'UE, sin dai primi anni Novanta, anche anticipando la nascita di certificati privati internazionali come lo *standard* ISO 14001¹¹⁵, ha, infatti, sviluppato sistemi pubblicitici di etichettatura ecologica, come Ecolabel ed E.M.A.S., che sono pienamente ascrivibili al *genus* degli strumenti volontari, e producono e fanno circolare contenuti informativi qualificati dalla fiducia¹¹⁶, finalizzati a realizzare obiettivi di tutela ambientale.

Tali strumenti, come più dettagliatamente si vedrà nei paragrafi a seguire, hanno inteso realizzare la salvaguardia ambientale attraverso l'incentivo alle imprese virtuose di guadagnare posizioni nel mercato¹¹⁷, nel presupposto che le scelte dei consumatori – informati – privilegino chi sa porre in essere una politica ambientale corretta.

Tale meccanismo di incentivazione ha trovato la propria base in tre sostanziali elementi, ovvero, la credibilità dei sistemi che individuano gli standard, la terzietà e neutralità dell'ente certificatore che effettua le verifiche e garantisce la veridicità delle dichiarazioni del produttore nonché la riconoscibilità da parte del consumatore del certificato e delle etichette attestanti la specifica eco-compatibilità del prodotto.

1.6.2.1.1. *ECO-MANAGEMENT AND AUDIT SCHEME (I, II E III): CERTIFICAZIONE AMBIENTALE DI SISTEMA*

¹¹⁵ Lo *standard* ISO 14001, normativa tecnica più rappresentativa della serie ISO 1400 elaborata dalla *International Standardization Organization*, descrive i requisiti e gli elementi qualificanti per la progettazione e la realizzazione all'interno di un'organizzazione di un sistema di gestione ambientale (S.G.A.). La ISO 14001 è stata emanata nel 1996 prendendo avvio dalla normativa tecnica sulla gestione dell'ambiente all'interno di un'organizzazione BS 9900 (elaborata dal *British Standard Institute*) e dal regolamento europeo E.M.A.S..

¹¹⁶ Sui sistemi di istituzionalizzazione della fiducia nel mercato globale delle certificazioni si veda in particolare BENEDETTI A., *Le certificazioni ambientali*, in ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, 2008, p. 187; ID., *Certificazioni "private" e pubblica fiducia*, in *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, FRACCHIA F.– OCCHIENA M. (a cura di), p. 3 e ss., Milano, 2006.

¹¹⁷ In tema di certificazioni ambientali quali strumenti di mercato, si cfr., in particolare CLARICH M., op. cit., p. 219 in *Diritto Pubblico*, 2009 e CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, p. 327 ss., Milano 2005.

L'E.M.A.S.¹¹⁸ (*Eco-Management and Audit Scheme*), espressione evidente del nuovo approccio alla protezione dell'ambiente mediante l'utilizzo di strumenti di mercato, ha fortemente influenzato la legislazione europea in materia di controllo integrato dell'attività di imprese e organizzazioni¹¹⁹ e di gestione delle attività produttive.

Nelle intenzioni dei redattori del regolamento vi era la volontà di sfruttare lo stimolo della competitività e del mercato per imporre un nuovo criterio di azione, in ragione del quale le risorse naturali dovevano essere prelevate dall'ambiente in quantità compatibili con la loro capacità di rigenerazione e rese nelle stesse condizioni di prelievo.

Nella prima versione del 1993, il regolamento ha avuto l'obiettivo di offrire, alle sole aziende del settore industriale operanti nell'Unione europea e nell'Area Economica Europea, uno schema di gestione ambientale a partecipazione volontaria, ma nei due anni successivi furono create le strutture responsabili dell'implementazione dello schema, organismi competenti e organismi di accreditamento, e il 10 aprile 1995 E.M.A.S. venne aperto anche alla partecipazione delle imprese manifatturiere.

Il 19 marzo 2001, con il Regolamento (CE) nr. 2001/761¹²⁰, a seguito di una verifica¹²¹ sullo stato di attuazione del precedente regolamento, condotta nel 1997 dalla Commissione Europea, è stato pubblicato E.M.A.S. II, regolamento composto da 18 articoli e 8 allegati che trattavano in dettaglio dei requisiti di

¹¹⁸ Il regolamento trova il suo fondamento normativo nell'abrogato regolamento (CEE) nr. 1836/93, sostituito dal regolamento (CE) nr. 2001/761, a sua volta sostituito dal regolamento (CE) nr. 1221/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 riguardante l'adesione volontaria delle organizzazioni ad un sistema unionale di ecogestione e audit.

¹¹⁹ Le direttive europee I.P.P.C., Seveso II e VIA II, infatti, non considerarono più singolarmente i fattori dell'impatto e le diverse forme di inquinamento ambientale, regolandone semplicemente i limiti ma iniziarono a valutare l'attività complessiva dell'impresa, controllando i modi secondo cui la stessa organizzazione gestiva internamente le problematiche ambientali, di sicurezza e di salute dei lavoratori.

¹²⁰ Regolamento (CE) N. 761/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001 - Adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di eco gestione e audit (E.M.A.S.), il cui testo è stato pubblicato in G.U.C.E. n. L 114 del 24 aprile 2001.

¹²¹ La Commissione Europea effettuò un'analisi dei risultati dell'applicazione del regolamento nei vari Stati membri, attraverso una consultazione dei soggetti interessati - imprese registrate, associazioni di imprenditori, di consumatori e ambientaliste, nonché le istituzioni preposte degli Stati membri - giungendo così ad una proposta di revisione.

sistema di gestione ambientale (S.G.A.)¹²² e *audit* ambientale interno¹²³, dichiarazione ambientale, logo e accreditamento, nonché funzione di sorveglianza dei verificatori ambientali, analisi ambientale ed infine delle informazioni per la registrazione¹²⁴.

Successivamente alla pubblicazione di tale Regolamento, la Comunità ha divulgato, attraverso tre atti, le linee guida operative per le organizzazioni¹²⁵.

Ai sensi di E.M.A.S. II, le imprese erano tenute all'esecuzione di specifiche operazioni quali l'effettuazione di un'analisi ambientale iniziale, la definizione ed attuazione di una politica ed un programma ambientale, la definizione ed attuazione di un S.G.A., l'effettuazione di un *audit* ambientale, l'elaborazione e la pubblicazione di una dichiarazione ambientale nonché la sua verifica.

¹²² ISO 14001 definisce il Sistema di Gestione Ambientale una "parte del sistema di gestione che comprende la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le prassi, le procedure, i processi, le risorse per elaborare, mettere in atto conseguire, riesaminare e mantenere attiva la politica ambientale". Tali sistemi sono costruiti per rispondere al modello denominato "P.D.C.A." – *Plan, Do, Check, Act* -.

¹²³ L'audit viene realizzata dall'organizzazione mediante un revisore imparziale, esterno o interno all'organigramma aziendale, per verificare periodicamente ed in maniera sistematica e documentata le prestazioni dell'organizzazione, il sistema di gestione e i processi destinati a proteggere l'ambiente.

¹²⁴ Le novità più rilevanti introdotte dalla seconda versione del regolamento E.M.A.S. sono le seguenti: possibilità di adesione al sistema dell'Unione Europea per tutte le organizzazioni e non solo per quelle appartenenti al settore industriale; previsione dell'impegno degli Stati membri a promuovere la partecipazione delle organizzazioni (soprattutto le P.M.I.) ad E.M.A.S. e a far conoscere a tutti gli operatori e ai cittadini il contenuto e gli obiettivi del regolamento stesso, adottando tutti i moderni metodi di informazione; l'attuazione di un Sistema di Gestione Ambientale conformemente alla sezione 4 □ dell'ISO 14001:1996, l'inserimento di alcune definizioni previste dall'ISO □ 14001, la possibilità da parte delle organizzazioni aderenti ad E.M.A.S. di utilizzare uno specifico logo, frequenza degli audit interni periodica e non □ più triennale, inclusione nella dichiarazione ambientale di una □ descrizione degli aspetti ambientali indiretti con □ impatti significativi, verifica annuale della dichiarazione ambientale.

¹²⁵ La Decisione della Commissione, del 07.09.2001, relativa agli orientamenti per l'attuazione del Reg. CE n. 761/2001, che indicava e stabiliva - orientamenti che assicurassero un'applicazione uniforme del regolamento in tutti gli Stati membri senza difformità applicative, - i casi particolari in cui vi potessero essere difficoltà nell'individuazione esatta dell'entità da registrare – prassi per armonizzare l'utilizzo del logo E.M.A.S., - gli orientamenti per l'istituzione di programmi di verifica delle organizzazioni aderenti al sistema E.M.A.S., per effettuare la convalida delle dichiarazioni ambientali e dei successivi aggiornamenti annuali, nonché le deroghe al principio degli aggiornamenti annuali convalidati; la Raccomandazione della Commissione, del 07.09.2001, relativa agli orientamenti per l'attuazione del Reg. CE n. 761/2001 che prendeva invece in considerazione aspetti come l'individuazione degli aspetti ambientali e la valutazione della loro significatività, la partecipazione dei dipendenti allo sviluppo del sistema, le verifiche da condurre nelle piccole e medie imprese ed in quelle piccolissime; la Raccomandazione della Commissione, del 10.07.2003, relativa agli orientamenti per l'attuazione del Reg. CE nr. 761/2001 concernente la scelta e l'uso degli indicatori di prestazioni ambientali.

Sin da subito, però, il regolamento E.M.A.S. II è risultato scarsamente efficace rispetto ad una significativa riduzione degli impatti ambientali generati dalle imprese. Il solo confronto tra il numero di registrazioni E.M.A.S. e le certificazioni ISO 14001 nei paesi ove erano presenti entrambi - a dicembre 2007 3.908 registrazioni E.M.A.S. a fronte di 60.413 ISO 14001 - è stato sufficiente a far dubitare dell'utilità dello schema¹²⁶ e a motivare la scelta della Commissione di procedere ad una revisione sostanziale dello schema che ha portato all'approvazione nel 2009 del Reg. n. 1221.

Per quanto di nostro interesse, e dunque rispetto al tema delle informazioni ai consumatori, nel Reg. E.M.A.S. II viene in rilievo la *dichiarazione ambientale* la cui regolamentazione si rinviene nell'Allegato III del regolamento. Trattasi di un documento finalizzato alla comunicazione con gli *stakeholder* dell'impresa, utile a fornire a tutti i soggetti interessati informazioni chiare, coerenti e facilmente accessibili sull'attività produttiva, la sua politica ambientale e S.G.A., l'impatto e le prestazioni ambientali dell'organizzazione e sul costante miglioramento della prestazione ambientale, rispondendo a questioni di interesse per il pubblico e ritenute significative dall'organizzazione.

Il punto 3.5 dell'Allegato III dispone che i dati contenuti in tale dichiarazione, al fine di risultare maggiormente chiari ed utili agli interessati, specie ai consumatori, debbano essere innanzitutto precisi e non ingannevoli, giustificati e verificabili, pertinenti e usati in un contesto o in un situazione opportuni, rappresentativi delle prestazioni ambientali complessive dell'organizzazione, non suscettibili di interpretazioni scorrette e significativi rispetto all'impatto ambientale complessivo.

Una soluzione alternativa per la comunicazione verso il pubblico, i consumatori e le autorità, già prevista dal Regolamento (CE) n. 761/2001 ed in

¹²⁶ Ostacoli all'adozione e all'implementazione di E.M.A.S. sono stati individuati innanzitutto nella mancanza di risorse finanziarie, specie per la P.M.I. da destinarsi all'implementazione del S.G.A., per la verifica esterna e la registrazione, nella tempistica molto lunga per ottenere quest'ultima, nella quasi nulla consapevolezza e conoscenza da parte dei clienti/consumatori del regolamento E.M.A.S., e nella scarsa conoscenza dello stesso da parte dei dirigenti d'azienda ed infine nella mancanza di riconoscimento dello schema da parte delle istituzioni pubbliche finalizzato all'ottenimento di sgravi fiscali, incentivi, semplificazioni amministrative o vantaggi nella partecipazioni, per esempio a gare d'appalto.

seguito modificata con l'entrata in vigore di E.M.A.S. III, Regolamento (CE) 1221/2009, è il logo E.M.A.S.¹²⁷ le cui caratteristiche e modalità di utilizzo sono definite nell'allegato V¹²⁸.

Il logo ha la triplice funzione di indicare, in modo sintetico e immediato, l'affidabilità e la credibilità delle informazioni fornite da un'organizzazione relativamente alle proprie prestazioni in campo ambientale, di mostrare l'impegno dell'organizzazione a migliorarle e, infine, di diffondere la conoscenza del sistema tra il pubblico e le altre organizzazioni interessate.

Nell'ambito del Piano di Azione "Produzione e consumo sostenibile (S.C.P.)"¹²⁹, sulla scorta delle indicazioni raccolte durante gli anni precedenti, è quindi stato pubblicato il regolamento n. 1221/2009, altresì conosciuto come E.M.A.S. III, entrato in vigore l'11 gennaio 2010.

Con la terza versione del regolamento è stato esteso il campo di applicazione di E.M.A.S. anche al di fuori dei confini dell'UE – *Global E.M.A.S.* -, tentando di conseguire l'obiettivo di uno schema riconosciuto ed utilizzato a livello mondiale (art. 1), si è cercato altresì di ridurre al minimo le barriere alla registrazione per le organizzazioni di piccole dimensioni, agendo sulla durata della registrazione e sulla frequenza delle verifiche per le P.M.I. (art. 7), inoltre è stato previsto, all'art. 32, l'impegno degli Stati Membri ad assistere le organizzazioni interessate ad



¹²⁸ Ai sensi degli artt. 10 e 35 co. 2 del Reg. (CE) 1221/2009 è consentito impiegare il logo da parte delle sole organizzazioni registrate e deve contenerne il numero di registrazione; deve inoltre sussistere un chiaro nesso con le informazioni convalidate mentre non sono consentite affermazioni relative ad aspetti ambientali che non siano sufficientemente trattati dalla gestione ambientale dell'organizzazione. Il logo non può essere utilizzato sui prodotti e i loro imballaggi, in associazione ad asserzioni comparative relative a prodotti, attività e servizi della concorrenza e in messaggi pubblicitari di prodotti senza indicazioni precise su organizzazione o prodotto cui fa riferimento.

¹²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile" COM(2008) 397 def. del 16.07.2008. Il centro del Piano d'azione è costituito da un quadro dinamico volto a migliorare la resa energetica e ambientale dei prodotti e a promuoverne l'accettazione da parte dei consumatori. Per raggiungere tale obiettivo vanno fissate norme ambiziose in tutto il mercato interno, per garantire che i prodotti siano migliorati adottando un approccio sistematico agli incentivi e agli appalti; va inoltre intensificata la diffusione di informazioni ai consumatori attraverso un sistema di etichettatura più semplice e più coerente, affinché la loro domanda possa sostenere tale politica. La strategia sarà applicata a prodotti che presentano un potenziale significativo di riduzione degli impatti ambientali.

E.M.A.S. rispetto agli obblighi normativi imposti dal regolamento, attraverso la facilitazione dell'accesso alle informazioni e l'attivazione di canali di comunicazione fra organizzazioni e autorità responsabili.

*1.6.2.1.2. I MARCHI AMBIENTALI DI PRODOTTO: FOCUS
ECOLABEL UE*

Obiettivo principale dei marchi ecologici è quello di fornire informazioni inerenti le caratteristiche ambientali dei prodotti, cercando al contempo di avere il controllo dell'intero ciclo di vita del prodotto (L.C.A.), di individuare gli impatti che esso genera in ogni fase e creare una relazione tra gli *stakeholder* dell'organizzazione di riferimento.

Tra i portatori d'interesse, si è detto, figura certamente il consumatore, per il suo comportamento in fase di gestione e smaltimento del prodotto, ma soprattutto per le sue scelte in fase di acquisto.

In tale panorama, questo genere di marchi rappresentano uno degli strumenti principali, se non forse il principale e propedeutico, per rendere credibile ed efficace un piano di *green marketing* aziendale.

Allo stato attuale figurano tre diversi tipi di etichettature ambientali, istituite dalle norme ISO serie 14020:

- a. TIPO I - Etichette ecologiche volontarie basate su un sistema multicriteria che considera l'intero ciclo di vita del prodotto, sottoposte a certificazione esterna da parte di un ente indipendente, a livello europeo il marchio di qualità ecologica ECOLABEL, a livello di Stati Membri, a mero titolo esemplificativo, *Der Blaue Engel*, *White Swan*, *Green Seal*, *NF Environnement*, *Milieukeur*, *FSC-Forest Steward ship Council*, *Oeko-Text Standard 100 o 100 plus o 1000*, *AIAB* tessuto biologico¹³⁰ (ISO 14024);
- b. TIPO II - Etichette ecologiche che riportano auto-dichiarazioni ambientali da parte di produttori, importatori o distributori di prodotti, senza che vi sia l'intervento di un organismo indipendente di certificazione, tra le quali le diciture "Riciclabile", "Compostabile" (ISO 14021);
- c. TIPO III - Etichette ecologiche che riportano dichiarazioni basate su

¹³⁰ Si veda in merito approfondimento al successivo § 1.6.3.3..

parametri stabiliti e che contengono una quantificazione degli impatti ambientali associati al ciclo di vita del prodotto calcolato attraverso un sistema L.C.A.. Tali dichiarazioni sono sottoposte ad un controllo indipendente e presentate in forma chiara e confrontabile. Tra di esse rientrano le Dichiarazioni Ambientali di Prodotto - D.A.P. -. (ISO 14025).

Di particolare interesse per la presente ricerca è il marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea Ecolabel che rientra fra gli strumenti di gestione ambientale normalizzati e le misure di protezione ambientale a partecipazione volontaria la cui comparsa, e successiva evoluzione, è principalmente legata ai risultati insoddisfacenti ottenuti con i tradizionali strumenti di *command and control*.

Da ultimo¹³¹ modificato con il Regolamento nr. 66/2010¹³² del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, Ecolabel UE è un sistema interamente pubblico e volontario destinato ad attestare, attraverso la veicolazione di informazioni accurate, non ingannevoli e scientificamente fondate, che il prodotto o il servizio dell'azienda produttrice che lo riporta, ha un ridotto impatto ambientale nel suo intero ciclo di vita, dalle materie prime, ai processi di lavorazione e al packaging, fino alla biodegradabilità, diversificandosi dai prodotti concorrenti presenti sul mercato, e mantenendo comunque elevati standard prestazionali.

L'ambito di applicazione di tale marchio, che deve essere fatto rientrare fra le etichette cd. *multicriteria*¹³³, è esteso a tutti i beni e servizi destinati alla

¹³¹ Ecolabel venne introdotto con Regolamento nr. 880/92 del Consiglio del 23 marzo 1992 e successivamente modificato con Regolamento nr. 1980/2000 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 luglio 2000. Il Regolamento Ecolabel istituisce un Comitato dell'Unione europea per il marchio di qualità ecologica (C.U.E.M.E.) - composto dagli organismi nazionali competenti per il rilascio della certificazione e da rappresentanti delle diverse parti sociali coinvolte – ed avente il compito di proporre i criteri ecologici da adottare in relazione a ciascun prodotto, che devono poi essere definitivamente approvati dalla Commissione, su parere favorevole del Comitato di regolamentazione. Il Reg. 66/2010 non ha portato variazioni sostanziali alla natura o agli obiettivi dello strumento in esame, essendosi piuttosto rese necessarie in ragione della continua evoluzione delle dinamiche di mercato, nonché dei progressi scientifici connessi alla misurazione della qualità ambientale dei prodotti.

¹³² Regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (GU L 27 del 30.1.2010, pp. 1-19).

¹³³ Sono ascrivibili a questa categoria anche altre forme di etichette quali quella tedesca, nota come *Der Blaue Engel*, il marchio *Nordic Swan* dei paesi scandinavi, quello francese *NF-Environment* e l'austriaco *Omuehlzeichen*.

distribuzione, al consumo e all'uso sul mercato unionale, a titolo sia oneroso che gratuito, ed il logo che lo rappresenta è un fiore - la margherita -.

Differenti sono le finalità che l'Unione Europea ha inteso raggiungere con il regolamento nr. 66/2010: innanzitutto coinvolgere maggiormente nell'elaborazione e determinazione dei criteri relativi al marchio le Organizzazioni Non Governative operanti nel settore ambientale e le associazioni di consumatori, ma anche favorire la semplificazione del sistema Ecolabel così da ridurre i vincoli amministrativi legati al suo uso, garantire l'effettiva applicazione del regolamento attraverso la previsione da parte degli Stati membri di sanzioni applicabili in caso di violazione del regolamento, informare e sensibilizzare l'opinione pubblica tramite azioni promozionali e campagne di informazione ed educazione di livello locale, nazionale e unionale ed, infine, migliorare la coerenza e promuovere l'armonizzazione tra il sistema del marchio Ecolabel UE e i sistemi nazionali di qualità ecologica già esistenti nel territorio dell'Unione Europea.

La 'margherita europea' non ha, però, avuto il successo che gli stessi compilatori si sarebbero aspettati: a causa della complessità e dei costi della procedura di valutazione, dell'onerosità del diritto annuo di utilizzo in proporzione al fatturato dell'impresa e per il pregiudizio che i prodotti eco-compatibili siano meno efficienti degli altri, le imprese si sono, infatti, orientate verso altre misure, quali la normativa UNI EN ISO e il regolamento E.M.A.S., ma anche verso sistemi di etichettatura volontaria di livello nazionale che, negli anni, sono andati diffondendosi sempre più¹³⁴.

Ulteriormente è da notare il limitato recepimento del regolamento Ecolabel UE da parte degli Stati membri; per quanto riguarda l'ordinamento italiano, esso è menzionato esplicitamente solo nell'ambito della disciplina dei rifiuti, precisamente all'art. 209 del Testo Unico dell'Ambiente¹³⁵ e nella parte relativa

Diversamente da essi la forza di Ecolabel risiede nella sua dimensione europea, potendo essere utilizzata in tutti i 28 Stati membri.

Per informazioni si veda il link http://ec.europa.eu/environment/archives/Ecolabel/other/int_Ecolabel_en.htm

¹³⁴ Cfr. sul tema § 1.6.3.3..

¹³⁵ La normativa di riferimento, a livello nazionale, in materia di rifiuti è rappresentata dal d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006.

alla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente richiamata nell'art. 301 T.U.A.¹³⁶ ma non si trova esplicitato in nessun'altra normativa *ad hoc*.

In un'ottica di responsabilità ecologica del consumatore e di indirizzo delle scelte di produzione, un'azione politica lungimirante certamente sarebbe stata quella di valorizzare lo strumento dell'educazione al consumo attraverso il Codice del Consumo¹³⁷, ma le scelte del legislatore italiano, di cui si darà conto nei paragrafi a seguire¹³⁸, sono state diverse.

1.6.2.2. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL REG. 1221/2009 (E.M.A.S.) E DEL REG. 66/2010 (ECOLABEL UE)

Così come previsto dai relativi regolamenti¹³⁹, la Commissione europea, il 30 giugno 2017, ha inviato al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione, la *COM(2017) 355 final*¹⁴⁰, relativa al riesame dell'attuazione del regolamento E.M.A.S. e del regolamento Ecolabel UE e finalizzata a verificare quanto i due regolamenti siano efficaci rispetto al conseguimento dei previsti benefici per la società, le imprese e i cittadini.

In apertura di relazione viene innanzitutto richiamata l'importanza che tali regolamenti hanno a livello internazionale, rispetto all'Agenda 2030 O.N.U., per lo sviluppo sostenibile¹⁴¹, mentre a livello di Unione Europea essi vengono

¹³⁶ L'art. 209 prevede che in sede di espletamento delle procedure previste per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un'impresa o per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, le imprese operanti nell'ambito del sistema Ecolabel possono sostituire tali autorizzazioni o la certificazione di iscrizione al suddetto Albo con autocertificazione resa alle autorità indipendenti. L'art. 301 T.U.A., dedicato al principio di precauzione, pone in capo al Ministro dell'Ambiente il compito di promuovere l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo, nonché ogni altra azione volta a ridurre i rischi di danno ambientale.

¹³⁷ D.lgs. n. 206 del 6 settembre 2005, *Codice del consumo*, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, pubblicato in G.U. n. 235 del 8 ottobre 2005 – Suppl. Ord. n. 162.

¹³⁸ Cfr. sul tema § 1.6.4..

¹³⁹ Specificamente ci si riferisce all'art. 14 Reg. (CE) n. 66/2010 relativo all'Ecolabel UE e all'art. 47 Reg. (CE) n. 1221/2009.

¹⁴⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, relativa al riesame dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (E.M.A.S.) e del regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo all'Ecolabel UE. Il testo della relazione è consultabile al seguente link <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-355-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.

¹⁴¹ Nel corso del Summit sullo Sviluppo Sostenibile, svoltosi nel settembre 2015, è stato predisposto dai Capi di Stato

inseriti in un più ampio quadro politico relativo alla produzione e al consumo sostenibile, specificamente al piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile"¹⁴².

La Commissione, attraverso un vaglio di adeguatezza, è giunta alla conclusione che, nonostante i due regolamenti siano limitatamente diffusi presso produttori e organizzazioni, per lo più per la mancata consapevolezza degli *stakeholder* esterni¹⁴³, essi contribuiscano comunque a ridurre l'impatto ambientale di consumo e produzione e a favorire il miglioramento dell'efficienza delle organizzazioni e la promozione di prodotti *green*.

In termini di efficacia, invece, ha potuto appurare come i due regolamenti siano solo parzialmente efficaci in quanto, pur garantendo prestazioni ambientali migliori rispetto ai prodotti che non recano il marchio Ecolabel UE e alle organizzazioni non certificate E.M.A.S., la loro efficacia complessiva è diminuita a causa della limitata diffusione¹⁴⁴ degli stessi.

un documento intitolato *Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, nel quale vengono determinati gli impegni sullo sviluppo sostenibile da realizzarsi entro il 2030, individuando 17 obiettivi globali (*SDGs - Sustainable Development Goals*) e 169 obiettivi associati. Tale è il risultato di un processo iniziato in occasione della Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile "Rio+20" e si inserisce nel solco degli Obiettivi del Millennio (*Millennium Development Goals - MDGs*), il cui termine era stato fissato proprio al 2015.

Gli obiettivi fissati dall'Assemblea Generale O.N.U. hanno la caratteristica di essere universali – rivolti cioè tanto ai paesi in via di sviluppo quanto ai paesi avanzati - e sono fondati sull'integrazione tra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (ambientale, sociale ed economica), quale presupposto per sradicare la povertà in tutte le sue forme.

La Risoluzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'O.N.U. il 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*. [A/RES/70/1] è disponibile al seguente link: http://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf.

¹⁴² Cfr. nota 129 a pag. 59.

¹⁴³ Tale mancata consapevolezza di "partner commerciali, consumatori ma anche autorità, che si traduce in un riconoscimento limitato della partecipazione a livello sia di mercato sia amministrativo/regolamentare, e anche dei criteri di partecipazione che in alcuni casi possono essere difficili da soddisfare per il settore industriale dell'UE." Si afferma nella stessa Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2017) 355 final.

¹⁴⁴ "La limitata adesione ai due regolamenti può essere dovuta a una scarsa consapevolezza e riconoscimento da parte del mercato; da un mancato riconoscimento nelle politiche pubbliche; e dai costi per conformità e verifica. Per quanto riguarda l'Ecolabel UE si constata: l'assenza di attività promozionali a tutti i livelli - Commissione, Stati membri e (a livello di interventi volontari) imprese; il numero elevato e la severità dei requisiti dei criteri; la difficoltà di conformarsi all'articolo 6, paragrafo 6, che proibisce l'uso di sostanze pericolose. Si registrano inoltre significative differenze nella diffusione del regime a seconda dei tipi di prodotti. In diversi gruppi di prodotti la diffusione è nulla, o solo marginale, a causa degli ostacoli esistenti per specifici gruppi di prodotti, da un lato, e dall'assenza di un approccio strategico per selezionare quali gruppi necessitino di una elaborazione/revisione dei criteri, dall'altro. Per quanto riguarda E.M.A.S. ostacoli supplementari sono costituiti da: una mancanza di integrazione nelle politiche

Per quanto attiene, infine, all'efficienza, la Commissione riferisce stime indicative quanto a costi e benefici ottenuti dalle imprese, richiamando differenze di attuazione esistenti fra i diversi Stati membri, legate per lo più al carattere volontario dei due regimi.

Nella relazione viene chiaramente affermato che l'efficienza è ridotta allorquando i costi di conformità e verifica delle singole imprese siano superiori ai benefici e laddove vi sia una diffusione bassa di specifici gruppi di prodotto, indice di un mercato ancora immaturo.

Considerati i limiti evidenziati nel corso della propria verifica, la Commissione europea, ha dunque elencato una serie di azioni che dovranno essere intraprese negli anni a venire.

In particolare, per quanto attiene ad Ecolabel UE, l'elaborazione di un approccio più strategico¹⁴⁵, l'esame di opzioni utili alla riduzione dei costi amministrativi e di verifica, l'individuazione di opzioni e buone pratiche che incrementino il ruolo di Ecolabel UE negli appalti pubblici ed in ultimo, ma di primaria importanza, per quanto di nostro interesse, il miglioramento della coerenza e dell'integrazione tra Ecolabel UE e i marchi regionali e nazionali già esistenti.

Per quanto riguarda E.M.A.S., invece, la Commissione ritiene indispensabile l'impegno – di cui richiederà conferma nel corso dell'anno 2017 – degli Stati membri alla prosecuzione del regime e all'attuazione di misure che ne migliorino

pubbliche in forma di incentivi e semplificazione di altri obblighi regolamentari; l'assenza di attività promozionali a tutti i livelli; l'esistenza di un sistema di gestione ambientale (ISO 14001) riconosciuto a livello mondiale e meno rigoroso (in termini di rendicontazione/convalida) che ha la leadership del mercato.” Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2017) 355 final p. 5.

¹⁴⁵ La strategia viene particolareggiata dalla Commissione nei termini a seguire: “*la definizione dei gruppi di prodotti con una razionalizzazione dei criteri di selezione dei prodotti e dei criteri per la sospensione, revisione o proroga per ciascun gruppo di prodotti, tenendo conto del tasso di diffusione per i criteri esistenti. Un approccio più mirato significa anche abbinare, se del caso, gruppi di prodotti tra loro strettamente collegati (ad esempio diversi prodotti cartacei ad elevato potenziale, quali la carta da giornale e il tessuto carta); la sospensione dei seguenti gruppi di prodotti: vasi sanitari a scarico d'acqua e orinatoi, rubinetteria per sanitari e apparecchiature per il trattamento di immagini, trattandosi di prodotti con una diffusione molto limitata; la fissazione di obiettivi operativi specifici e adeguate attività di monitoraggio; una strategia di comunicazione indirizzata sia ai produttori sia ai consumatori, che individui i destinatari e la divisione delle responsabilità per le attività di promozione condivise con gli Stati membri, l'industria e i pertinenti moltiplicatori, in linea con le priorità fissate, in particolare il programma per l'occupazione e la crescita.*”

la diffusione, quali l'integrazione di E.M.A.S. nel piano di azione per le P.M.I., l'individuazione di una chiara strategia di comunicazione che specifichi i destinatari, la valutazione costante dell'interazione fra il regolamento E.M.A.S. e la norma ISO 14001 nella versione del 2015, la riproposizione delle buone pratiche degli Stati membri che hanno conseguito un elevato numero di registrazioni.

Certamente, già nel corso del secondo semestre del 2017, sarà cura delle Istituzioni europee portare ad attuazione quanto indicato, *rectius* consigliato, dalla Commissione in sede di relazione.

1.7. LIMITI DEI SISTEMI DI ETICHETTATURA AMBIENTALE

1.7.1. LA FIDUCIA DEI CONSUMATORI

Allo stato attuale il *green consumption* non può più essere considerato un comportamento adottato da un gruppo ristretto di consumatori, bensì un agire comune diffuso tra tutti gli strati della popolazione.

A consumatori sempre più esigenti ed informati, però, non è corrisposta una costante e chiara informazione sull'impatto ambientale dei prodotti commercializzati: l'80% dei consumatori europei ritiene, infatti, che le informazioni riportate sulle etichette siano scarsamente chiare, se non addirittura assenti, mentre ben il 47% dei consumatori ha scarsa fiducia rispetto a quanto comunicato dalle imprese circa le prestazioni ambientali dei propri prodotti.

Nonostante a partire dalla fine del Secolo scorso, i sistemi di etichettatura ecologica siano andati via via moltiplicandosi, a ciò non è corrisposta una maggiore consapevolezza degli stessi da parte dei consumatori¹⁴⁶, i quali in varie occasioni hanno dimostrato di averne una percezione solo diffusa e, quand'anche ne riconoscano i marchi, risultano in mancanza della adeguata consapevolezza circa le caratteristiche distintive e le garanzie offerte.

Secondo un'indagine¹⁴⁷ condotta nel 2013 dalla Commissione Europea, la

¹⁴⁶ Appena poco più della metà dei cittadini UE (il 55%) ritengono di essere informati sull'impatto ambientale dei prodotti che acquistano e usano.

¹⁴⁷ Opinioni degli europei riguardo alla costruzione del mercato unico dei prodotti verdi.

maggior parte degli europei seppur pronta a modificare le proprie abitudini di consumo acquistando prodotti *green*, e pur considerando l'impatto ambientale di un prodotto al pari del prezzo e della qualità, ha dichiarato di non essere sufficientemente informata e di non riporre fiducia nelle argomentazioni ambientali dei produttori; addirittura il 77% degli intervistati ha dichiarato di essere disposto a pagare di più per prodotti rispettosi dell'ambiente, ma solo avendo la certezza che essi lo siano veramente.

Perché una eco label sia efficace, occorre comunicare in maniera corretta la *performance* del prodotto, cioè il reale valore aggiunto ottenuto dall'impronta ecologica, ed è fondamentale che la comunicazione sia concreta, possibilmente comparabile e non *over-promise*: invece, il linguaggio delle autodichiarazioni ambientali, ricorre spesso ad una terminologia superficiale, vaga e non univoca¹⁴⁸ che contribuisce a deteriorare la fiducia dei consumatori¹⁴⁹, dando l'impressione, addirittura, che le imprese si facciano concorrenza, non tanto sulla base delle effettive prestazioni ambientali del prodotto o del servizio, bensì delle proprie autodichiarazioni.

Le imprese, negli anni, si sono concentrate maggiormente nel fornire informazioni circa le qualità tecniche¹⁵⁰ dei prodotti, senza però investire nel coinvolgimento dei consumatori e nell'influenza dei loro comportamenti d'acquisto tramite l'uso di strategie di marketing e la comprensione della loro prospettiva e delle loro esigenze informative.

1.7.2. *GREEN MARKETING E RISCHIO GREENWASHING*

¹⁴⁸ O.C.S.E., *Environmental Claims - Findings and Conclusions of the OECD Committee on Consumer Policy. 2011 – D.E.F.R.A., Assessment of Green Claims on Product Packaging*, 2010.

¹⁴⁹ Sul tema in particolare FLASH EB 397 “*Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection*” che affrontando il tema dell'impatto sulle decisioni di acquisto dei claims ambientali riporta “*A small majority agree that most environmental claims about goods or services are reliable*”. Solo il 54% degli intervistati, infatti, ritiene che, nel proprio paese, le informazioni ambientali siano affidabili, il 40% ritiene che la maggior parte delle informazioni non siano affidabili e il 7% è in totale disaccordo. Il testo del report è disponibile al seguente link: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=FLASH>.

¹⁵⁰ I temi sottostanti ad una eco-label, infatti, sono molteplici e complessi. La selezione degli standard, la fissazione dei livelli soglia, gli effetti concreti sull'ambiente, gli adeguamenti dei processi produttivi implementati, per esempio, hanno un elevato contenuto tecnico-scientifico che ne rende difficile la divulgazione e non permette una facile lettura dai dati ai consumatori.

La competizione nel mercato e l'aumentata sensibilità sul tema del rispetto dell'ambiente, negli ultimi decenni, hanno indotto sempre più imprese ad adottare politiche e strategie di marketing e comunicazione tali da creare, agli occhi dei propri clienti, un'immagine *green* di sé o dei propri prodotti.

Nonostante la recessione economica, come testimoniato dallo studio *Consumer Greendex*¹⁵¹ effettuato nel 2012 dal *National Geographic/GlobeScan*, i comportamenti dei consumatori orientati alla sostenibilità sono rimasti pressoché stabili – o in aumento in rapporto ai valori del 2008 – in 18 dei 19 Paesi esaminati, ed anche per questo motivo, alle imprese, è parso conveniente investire nella comunicazione del proprio impegno in termini di sostenibilità, seppur in diversi casi con finalità per lo più opportunistiche.

Con il termine *greenwashing*, che allude al cd. “lavaggio verde” dell'immagine di un imprenditore e dei suoi prodotti e servizi attraverso l'esaltazione ingannevole di vantì ecologici, si suole indicare un fenomeno purtroppo in espansione. Tale strategia risale agli anni Settanta e Ottanta, quando alcune aziende vi ricorsero per distogliere l'attenzione dell'opinione pubblica e dei media dall'impatto ambientale negativo di alcune attività produttive.

Il *greenwashing* è un marketing ecologico di facciata consistente in un insieme di pratiche, per lo più comunicative, adottate da aziende interessate ad acquisire una reputazione ecologica al solo fine di acquisire maggiore clientela e ottenere vantaggi in termini di immagine, e quindi anche di fatturato, senza però incidere realmente sulla sostenibilità ambientale dei processi produttivi adottati o dei prodotti realizzati.

Tali attività tendono a capitalizzare i vantaggi (sviluppo della reputazione, attrazione dei consumatori consapevoli) di un *business approach* fondato sulla sostenibilità, cercando di distogliere l'attenzione da una condotta in realtà ‘non etica’ o non propriamente allineata ai principi della tutela ambientale.

Il *greenwashing*, generato da strategie di comunicazione che possono essere

¹⁵¹ *Consumer Greendex* è un indice di consumo sostenibile basato su uno studio relativo ad un panel di 17000 consumatori in 19 Paesi. In questo indice, sono ponderati diversi tipi di comportamenti ‘responsabili’ quali, ad esempio, il consumo di energia, la preferenza verso il trasporto pubblico e l'uso relativo di prodotti “sostenibili” rispetto a quelli convenzionali.

definite efficaci nel breve periodo ma scorrette nel tempo, ha dunque minato l'attendibilità dei messaggi riguardanti la sostenibilità e la responsabilità del prodotto e del suo *packaging*, permettendo si insinuasse una sfiducia diffusa, specie fra gli attori finali della filiera.

Al contempo, però, sono anche stati elaborati strumenti capaci di offrire un supporto ai consumatori, un esempio è offerto dal sito *Greenwashingindex*, creato dalla società di *marketing Enviro Media Social Marketing, community* nata con l'obiettivo di rivelare il *marketing* camuffato da difensore dell'ambiente. In tale indice, è possibile trovare una serie di criteri utili a valutare il livello di responsabilità dei messaggi pubblicitari, tra i quali l'omissione di informazioni rilevanti, le affermazioni vaghe o non dimostrabili, le esagerazioni sulle caratteristiche dei prodotti o dei servizi forniti dalla compagnia, l'inganno attraverso le parole, le immagini o i grafici. Ulteriore esempio è offerto dall'agenzia britannica *Futerra Sustainability Communications* che, nel 2008, ha redatto *The Greenwash Guide*¹⁵², guida atta a fornire ai consumatori alcuni indicatori per capire quando una campagna pubblicitaria sia ingannevole.

Oltre a tali iniziative "individuali", a livello internazionale il tema è stato preso in considerazione anche dalle autorità competenti in materia: negli USA, l'*United States Environmental Protection Agency* in collaborazione con la *Federal Trade Commission* ha pubblicato, già a partire dal 1992 delle Guide per le dichiarazioni di *marketing* ambientale¹⁵³, definendo, in particolare per i

¹⁵² L'Agenzia *Futerra Sustainability Communications* nel 2008 ha pubblicato *The Greenwash Guide* contenente un elenco di 10 indicatori utili ad individuare una falsa campagna *green*: 1. Linguaggio *fluffy*, l'uso di parole che non abbiano un significato chiaro; 2. *Green products* realizzati da *dirty company* come per esempio lampadine per il risparmio energetico realizzate in una fabbrica che inquina i fiumi; 3. Immagini suggestive che danno un ingiustificato valore ecologico al messaggio; 4. *Claims* irrilevanti: l'enfaticizzazione di una piccola caratteristica "verde" quando tutto il resto non lo è; 5. Dichiarare di essere più ecologici degli altri quando gli altri non lo sono affatto; 6. Essere semplicemente non credibili, dicendo che un prodotto dannoso può essere ecologico; 7. Usare termini troppo complicati che solo un esperto può capire; 8. Valorizzare una certificazione apparentemente proveniente da un soggetto terzo ma, in realtà, costruita ad arte; 9. Non fornire prove di ciò che si comunica; 10. Fabbricare totalmente il messaggio o i dati e quindi mentire. Il testo della guida è disponibile al seguente link http://communication-responsible.aacc.fr/sites/default/files/3-Greenwash_Guide_Futerra.pdf.

¹⁵³ Le *Guidelines for Environmental Marketing Claims* sono state pubblicate per la prima volta nel 1992 e successivamente riviste nel 1996 e nel 1998. L'ultima revisione risale al 2012. Il testo completo e revisionato è pubblicato nel *Federal Register Vol. 77 No. 97 Part. VII, October 11, 2012* ed è disponibile al seguente link

pubblicitari, le prime regole sul *greenwash*. In Inghilterra è intervenuto nel 1995 il *Committee of Advertising Practice Code* che ha pubblicato una clausola per le dichiarazioni ambientali e nel 1998 il Governo ha pubblicato il *Green Claims Code*, in cui sono definite alcune regole sui messaggi “verdi” e sulle dichiarazioni di prodotto.

Altri Paesi, come l’Australia o la Francia, usano ancora oggi lo standard ISO, ma i regolamenti nazionali che ne derivano sono molto diversi da Stato a Stato.

In Italia, ad oggi, non esiste una normativa specifica sul *greenwash* ma si fa riferimento ai Decreti Legislativi nr. 145¹⁵⁴ e 146¹⁵⁵ del 2007 in materia di pubblicità ingannevole e pratiche commerciali scorrette, nonché al Codice di Consumo¹⁵⁶. Inoltre, pur nell’ambito della volontarietà e non del diritto cogente, anche l’Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria¹⁵⁷ nel 2014 è intervenuto in materia di *greenwashing*, introducendo nel Titolo I del Codice gli artt. 12¹⁵⁸ e 12bis¹⁵⁹ a ciò specificamente dedicati.

https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/federal_register_notices/guides-use-environmental-marketing-claims-green-guides/greenguidesfrn.pdf

¹⁵⁴ Decreto Legislativo nr. 145/2007 "Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole" pubblicato in G.U. nr. 207 del 6 settembre 2007.

¹⁵⁵ Decreto Legislativo nr. 146/2007 “Attuazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/7/CE, 98/27/CE, 2002/65/CE, e il Regolamento (CE) n. 2006/2004.” pubblicato in G.U. nr. 207 del 6 settembre 2007.

¹⁵⁶ Il diritto all’informazione e all’educazione costituisce diritto diffuso della categoria dei consumatori a cui il vigente il D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, meglio noto come Codice del Consumo, si riferisce. L’art. 2, in particolare, “Riconosce e garantisce diritti e interessi individuali e collettivi dei consumatori” e, tra i diritti, elenca: “a) tutela della salute; b) sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi; c) adeguata informazione e corretta pubblicità; d) educazione al consumo; [...] f) correttezza, trasparenza e equità dei rapporti contrattuali”.

¹⁵⁷ L’Istituto dell’Autodisciplina Pubblicitaria, associazione con personalità giuridica, opera dal 1966. La sua mission, attraverso lo strumento rappresentato dal Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale (ora alla sua 63° edizione), è far sì che la comunicazione commerciale sia sempre più “onesta, veritiera e corretta” (art. 1 CA), a tutela del pubblico dei consumatori e delle imprese.

¹⁵⁸ Art. 12 C.A.P. “Tutela dell’ambiente naturale - La comunicazione commerciale che dichiara o evoca benefici di carattere ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell’attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono.”

¹⁵⁹ Art. 12bis C.A.P. “Sicurezza - La comunicazione commerciale relativa a prodotti suscettibili di presentare pericoli, in particolare per la salute, la sicurezza e l’ambiente, specie quando detti pericoli non sono facilmente riconoscibili, deve indicarli con chiarezza. Comunque la comunicazione commerciale non deve contenere descrizioni o rappresentazioni tali da indurre i destinatari a trascurare le normali regole di prudenza o a diminuire il senso di vigilanza e di responsabilità verso i pericoli.”.

In questo scenario, il ruolo principale è comunque svolto dai consumatori, ai quali viene richiesto di saper leggere ed interpretare i contenuti delle etichette ecologiche ma anche di discernere i falsi *green claims* e, dunque, i soggetti del mercato che non contribuiscono fattivamente alla tutela dell'ambiente.

La consapevolezza del rischio di *greenwashing* da parte degli utenti finali della filiera produttiva, non solo dovrebbe influenzare il *management* della comunicazione per la sostenibilità, ma dovrebbe anche spingere le imprese ad integrare nelle proprie strategie aziendali i principi della sostenibilità in maniera autentica, e non come reazione ad una trend momentaneo.

Evitare il rischio di *greenwashing*, in definitiva, significa intendere la comunicazione per la sostenibilità non come mera tecnica di comunicazione per inseguire preventivamente riconoscimenti positivi alle proprie attività da parte degli *stakeholder*, ma come approccio da cui trarre motivazioni e risorse per rinnovare continuamente la propria presenza sul mercato.

1.7.3. UNA PLURALITÀ DI ETICHETTE ECOLOGICHE

Un ulteriore elemento che certamente spiega effetti negativi rispetto all'efficacia dei sistemi di etichettatura ambientale è la coesistenza, a livello internazionale, ma anche negli Stati Membri dell'Unione Europea¹⁶⁰, di una pluralità di norme volontarie e di programmi di etichettatura ambientale, ciascuna differente dalle altre quanto a requisiti, forma e informazioni veicolate¹⁶¹.

La compresenza di decine di etichette ecologiche di livello nazionale, tutte ovviamente volontarie, se da un lato certamente testimonia il crescente interesse verso sistemi di produzione ecosostenibili, dall'altro contribuisce a generare confusione e a diminuire la fiducia dei consumatori nei confronti dei prodotti *green*.

Dal 1978, anno di creazione del primo programma di *ecolabelling* in Germania, la diffusione di autodichiarazioni da parte dei produttori è stata assai

¹⁶⁰ A livello internazionale è addirittura stata creata una directory online, disponibile al sito www.ecolabelindex.com che raccoglie tutte le informazioni utili a conoscere i sistemi di etichettatura esistenti. Ad oggi, tale banca dati raccoglie ben 465 eco-label in 199 paesi e 25 settori industriali.

¹⁶¹ Si pensi innanzitutto alla differenziazione fra sistemi di etichettatura di Tipo I, Tipo II e Tipo III ai sensi delle norme ISO serie 14020, e all'interno di ciascuna tipologia all'esistenza di una pluralità di etichette ecologiche diverse.

repentina e numerosi sono stati i Paesi europei¹⁶² ove sono stati istituiti programmi per l'assegnazione di eco-label a prodotti e servizi.

In questo contesto di incertezza e di grande diffusione di autocertificazioni, ha assunto un ruolo di assoluta importanza l'*Ecolabelling Global Network* (G.E.N), associazione senza scopo di lucro che, negli anni, ha riunito la maggior parte dei programmi di certificazione, o almeno quelli più affermati sui mercati di riferimento, cercando di comunicare l'importanza dei marchi ambientali (di Tipo I). Alla fine del 2015 il G.E.N. contava 27 membri e 4 associati dislocati in poco meno di 60 Paesi¹⁶³, tutti rispondenti ai criteri che l'associazione ha stabilito per poter ottenere la qualifica di membro¹⁶⁴.

Per comprendere quale sia la finalità di quest'organizzazione, occorre innanzitutto considerare che tra gli obiettivi della stessa vi è lo sviluppo di

¹⁶² Parlando del solo ambito europeo, in Germania nel 1978 è stato creato *Der Blaue Engel*, che oggi conta più di 3600 tra prodotti e servizi suddivisi in oltre 100 categorie. Gestito dal Ministero Federale tedesco per l'Ambiente, viene concesso dall'istituto non-profit per la garanzia della qualità e la certificazione E.V. RAL; nei Paesi Scandinavi (Danimarca, Svezia, Finlandia, Islanda) esiste invece il marchio ecologico *Nordic Swan* o *White Swan* (di limitata durata temporale che varia da sei mesi a tre anni), nato nel 1989 e rilasciato dalle singole autorità nazionali, viene assegnato ad alcune categorie di prodotti non alimentari caratterizzate da un minor impatto ambientale rispetto ad altre analoghe; In Austria c'è il *Umweltzeichen*, creato nel 1991 dal Ministero dell'Ambiente, della Gioventù e della Famiglia, ed applicabile a a prodotti e processi manifatturieri; nei Paesi Bassi il marchio esistente si chiama *Milieukeur*, gestito da una organizzazione indipendente, chiamata *Stichting Milieukeur*, a cui partecipano rappresentanti delle istituzioni, dei consumatori, degli industriali, dei commercianti e delle associazioni ambientaliste olandesi; in Spagna si trova il marchio *Aenor* - Medio Ambiente nato nel 1993 per volere dell'Associazione Spagnola di Normalizzazione e Standardizzazione (AENOR), che ha stabilito, diversamente da altri Stati Membri che i prodotti etichettati dal marchio nazionale spagnolo debbano essere trattati separatamente da quelli con il marchio europeo; Infine troviamo il marchio volontario e nazionale francese *NF Environment* creato nel 1992 dall'Ente di Normazione Francese AFNOR (*Association Française de Normalisation*), che ne gestisce la promozione e la diffusione.

¹⁶³ Tali dati sono stati ricavati dalla consultazione del sito <https://www.globalecolabelling.net> effettuata in data 08 luglio 2017.

¹⁶⁴ Oltre ad essere etichette di Tipo I così come definite dagli standard ISO 14024 ed essere indipendenti da influenze economiche, i programmi di etichettatura ecologica devono avere dei processi che permettono un miglioramento continuo del programma stesso. Gli standard utilizzati devono poi prendere in considerazione gli impatti ambientali più significativi ed essere sistemati a livelli tali da poter individuare i progressi ottenuti dal programma. Il processo di sviluppo degli standard deve anche tener conto di tutti gli attori in gioco e tentare di mitigare e bilanciare i conflitti d'interesse che si possono creare, così da avere una certificazione che sia la più condivisa possibile. Le etichette che fanno parte del G.E.N. devono anche essere in grado di comunicare le proprie caratteristiche, i processi di sviluppo e le modalità di gestione in maniera chiara e non ingannevole. G.E.N., *By-Laws of Global Ecolabelling Network, Inc, Revised* - 21 aprile 2016, consultabile al sito <http://www.globalecolabelling.net/assets/Documents/GEN-Bylaws-FINAL-2016April21.pdf>.

un'economia e di un mercato *green* mediante la promozione dell'internazionalizzazione delle etichette ecosostenibili.

Il G.E.N persegue tale scopo fornendo informazioni e assistenza tecnica per il miglioramento dei programmi associati e ponendosi quale organismo rappresentativo degli interessi dei diversi membri.

Nelle intenzioni dell'associazione vi è la creazione di protocolli di riconoscimento reciproco dei programmi di certificazione ambientale e di armonizzazione dei criteri stabiliti per i prodotti e servizi, anche attraverso lo scambio di informazioni; essa, dunque, opera quale strumento per la cooperazione e il partenariato tra i diversi programmi, finalizzata al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle *eco label* nazionali, in una prospettiva internazionale.

In un panorama come quello attuale, dove la globalizzazione e l'espansione del commercio di prodotti verso mercati emergenti comportano l'inevitabile necessità di evitare che tali schemi di certificazione, invece che essere strumenti di mercato competitivi, risultino limitativi della libera circolazione dei prodotti, l'attività di coordinamento e di ricerca di elementi comuni a tutti i programmi di certificazione ambientale, svolta dal G.E.N., assume un'importanza fondamentale, così come un approccio più coordinato che garantisca maggiore interscambiabilità degli strumenti e delle piattaforme già esistenti.

1.8. LE *ECO-LABEL* NEGLI STATI MEMBRI DELL'UE: IL CASO ITALIANO

L'Italia, in tema di certificazioni ambientali, detiene alcuni importanti primati: secondo paese al mondo per numero di certificati ISO 14001 - più di 24.000 -, dopo la Cina che ne ha 105.000, primo per certificazione E.P.D. – 191 - contro 42 di Spagna e Gran Bretagna, a livello europeo è il primo paese per numero di prodotti e servizi certificati e secondo per numero di licenze attribuite.

Nel 2016 sono state 350 le imprese che hanno ottenuto il marchio Ecolabel UE, offrendo ai consumatori oltre 16.000 tra prodotti e servizi certificati. Il settore con il maggior numero di licenze Ecolabel UE è quello turistico, dove le

strutture ricettive hanno registrato ben 199 licenze, alle quali si sommano 23 licenze assegnate ai campeggi. A seguire, il settore manifatturiero rappresentato dalle aziende impegnate nella produzione della carta con 36 licenze; in coda alla classifica, i mobili, i rivestimenti in legno e i detersivi per lavastoviglie che hanno registrato una licenza per tipologia di prodotto.

Sul piano nazionale, il legislatore italiano con Legge nr. 221 del 28 dicembre 2015, Collegato Ambientale 2015, all'art. 21 del Capo IV¹⁶⁵, ha istituito il cd. Schema Nazionale Volontario, utile alla valutazione e alla comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti e avente la finalità di promuovere la competitività del sistema produttivo italiano in un contesto di sempre crescente domanda di prodotti ad elevata qualificazione ambientale sui mercati nazionali e internazionali.

Con l'applicazione del Collegato Ambientale 2015, l'Italia è dunque diventata il primo Stato membro a recepire ed attuare le raccomandazioni del P.E.F., inserendole all'interno dello schema volontario, che costituisce il risultato delle prime esperienze fatte dalle P.M.I. in termini di calcolo delle emissioni di gas

¹⁶⁵ L'articolo 21 del Capo IV del Collegato Ambientale (Legge 221/2015) specifica che l'introduzione dell'impronta ambientale è vincolata alla pubblicazione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del Collegato (02.02.2016), di un regolamento emanato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che stabilisca le modalità di funzionamento dello schema volontario. Tale schema adotta la metodologia per la determinazione dell'impronta ambientale dei prodotti (P.E.F.), definita nella raccomandazione 2013/179/UE.

Il comma 2 dell'art. 21 specifica che i contenuti del regolamento e dello schema volontario devono tener conto delle indicazioni riportate nella comunicazione comunitaria "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse".

Il comma 3 individua le finalità dello schema nazionale volontario e del relativo regolamento. Si tratta di:

- promuovere l'adozione di tecnologie e disciplinari di produzione innovativi, in grado di garantire il miglioramento delle prestazioni dei prodotti e la riduzione degli impatti ambientali che i prodotti hanno durante il loro ciclo di vita, anche in relazione alle prestazioni ambientali previste dai criteri ambientali minimi di cui all'art.68-bis del codice dei contratti pubblici;
- rafforzare l'immagine, il richiamo e l'impatto comunicativo che distingue le produzioni italiane, associandovi aspetti di qualità ambientale, anche nel rispetto dei requisiti di sostenibilità sociale;
- rafforzare la qualificazione ambientale dei prodotti agricoli, attraverso l'attenzione prioritaria alla definizione di parametri di produzione sostenibili dal punto di vista ambientale e della qualità del paesaggio;
- garantire l'informazione riguardo alle esperienze positive sviluppate in progetti precedenti, in particolare nel progetto riguardante lo schema di qualificazione ambientale dei prodotti che caratterizzano i cluster, sviluppato con il protocollo di intesa firmato il 14.07.2011 tra M.A.T.T.M., Ministero dello Sviluppo Economico e alcune regioni italiane.

serra e di calcolo dell'impronta ambientale con l'utilizzo della metodologia della valutazione del ciclo di vita dei prodotti (L.C.A.).

Il 6 giugno 2016 in Parlamento è stato proposto il Regolamento per l'attuazione dello schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti, denominato «*Made Green in Italy*»¹⁶⁶, con il quale il Ministero dell'ambiente si è prefissato alcuni obiettivi da raggiungere, fra i quali promuovere modelli sostenibili di produzione e consumo, attuare le indicazioni in materia definite dalla Commissione Europea, rafforzare l'immagine e l'impatto comunicativo di tali categorie di prodotti associandovi anche aspetti relativi a qualità ambientale, qualità del paesaggio e sostenibilità sociale ed infine definire le modalità più efficaci per valutare e comunicare l'impronta ambientale dei prodotti del sistema produttivo italiano, al fine di supportarne la competitività sul mercato interno e internazionale.

È da ricordare che tanto a livello nazionale, quanto di Unione Europea, dall'estate 2016 ha preso avvio una fase pilota in seguito alla quale, sulla base dei risultati ottenuti, saranno decise le azioni da intraprendere, a partire già dal secondo semestre del 2017.

1.9. PROSPETTIVE DI RIFORMA

Negli ultimi decenni il diritto dell'ambiente si è notevolmente sviluppato, sino a rientrare tra le branche del diritto più sviluppate a livello internazionale, nonostante ciò, le evidenze descritte nei paragrafi precedenti mostrano un apparato normativo ancora arretrato, soprattutto per quanto attiene alla regolamentazione dell'introduzione sul mercato dei prodotti verdi.

Come si è avuto modo di rilevare¹⁶⁷, il bisogno di una maggiore offerta di prodotti ecosostenibili si scontra con il rilevante dato che a livello europeo ed internazionale non esiste una nozione di “prodotto verde” e “organizzazione verde” universalmente riconosciuta e ciò, seppur in modo forse non così evidente, ha di fatto limitato il commercio di prodotti tra gli Stati, non favorendo la

¹⁶⁶ Il testo della bozza di regolamento è consultabile al seguente link:

http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/impronta_ambientale/2_RegMadeGreenItaly.pdf.

¹⁶⁷ Cfr. sul punto § 1.6.2.1..

chiarezza delle informazioni comunicate ai consumatori.

La Commissione Europea, con alcuni *stakeholder*, oramai da qualche anno ha iniziato a lavorare sul tema: partendo dalla comunicazione sulla politica integrata dei prodotti del 2003, con la quale è stato introdotto il principio di ciclo di vita (L.C.A.), passando successivamente dal piano d'azione sulla produzione e sul consumo del 2008, cui ha fatto seguito già nel 2010 il Manuale I.L.C.D. (*International Reference Life Cycle Data System Handbook*)¹⁶⁸, nel quale è stata fornita la base tecnica per l'elaborazione di parametri e strumenti semplificati per le singole categorie di prodotti, per poi arrivare, dopo un processo consultivo e prove sul campo condotte dalla Commissione con l'industria, all'elaborazione di due metodologie per la misurazione dell'impronta ambientale dei prodotti e delle organizzazioni che sono oggetto di specifici atti di livello europeo.

Sul tema appena messo in evidenza, nel 2013, vi è stata una decisa presa di posizione da parte della Commissione Europea la quale, nella Raccomandazione nr. 2013/179/UE¹⁶⁹ e nella sua Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 9.4.2013, intitolata “*Costruire il mercato unico dei prodotti verdi*”¹⁷⁰, ha messo in evidenza come la mancanza di certezza dal lato definitorio lasci grande spazio di discrezione rispetto alla scelta del metodo scientifico da adottare per la certificazione di un prodotto, determinando problemi di comparabilità delle diverse merci e come, invece, dal punto di vista delle aziende questa indeterminatezza comporti addirittura dei costi aggiuntivi, determinati dal fatto che le stesse devono utilizzare metodologie di certificazione diverse in base ai paesi in cui vogliono esportare i propri prodotti.

Nell'ambito di tali atti sono state ufficialmente introdotte nell'Unione Europea la *Organisation e Product Environmental Footprint - O.E.F./P.E.F.*¹⁷¹,

¹⁶⁸ Il testo del Manuale I.L.C.D. è disponibile al seguente link: <http://eplca.jrc.ec.europa.eu/uploads/JRC-Reference-Report-ILCD-Handbook-Towards-more-sustainable-production-and-consumption-for-a-resource-efficient-Europe.pdf>.

¹⁶⁹ Raccomandazione della Commissione, del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni, pubblicata in G.U.U.E L124/2013 del 04.05.2013.

¹⁷⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 9 aprile 2013. “Costruire il mercato unico dei prodotti verdi. Migliorare le informazioni sulle prestazioni ambientali dei prodotti e delle organizzazioni” COM(2013) 196 final.

¹⁷¹ Le informazioni relative all'O.E.F. e alla P.E.F. sono fornite con l'obiettivo generale di ridurre gli impatti

attraverso le quali si è inteso fornire orientamenti tecnici quanto più dettagliati possibili per l'effettuazione dello studio L.C.A., così da aumentare la comparabilità degli studi e dei risultati condotti da operatori diversi ma su prodotti di identico tipo.

Con la P.E.F., la Commissione Europea ha voluto superare gli attuali limiti dell'analisi L.C.A. che, di fatto, fotografa gli impatti ambientali di un prodotto, ma che difficilmente permette di comparare gli impatti di prodotti simili.

La raccomandazione nr. 2013/179/UE, in particolare, ha avuto il pregio di fornire sia gli orientamenti generali per il calcolo dell'impronta, che dettagliate linee guida tecniche su come condurre uno studio per la valutazione di impatto ambientale di prodotto (*P.E.F.C.R., Product Environmental Footprint Category Rules*¹⁷²) e di organizzazione (*O.E.F.S.R., Organisation Environmental Footprint Sector Rules*).

Tali metodologie, benché di recente pubblicazione, non costituiscono un riferimento del tutto nuovo per la realizzazione di valutazioni riguardanti l'intero ciclo di vita di prodotti e servizi, infatti, in particolare la P.E.F. trae ispirazione da alcuni metodi di contabilità ambientale quali le norme ISO, specie la ISO 14044:2006 e le *Ecological Footprint Standards 2009*.

L'Unione Europea ha intrapreso anche altre iniziative non legislative finalizzate a fornire orientamenti sulle dichiarazioni volontarie, in particolare, dal 2011 è stato condotto un costante dialogo sulla responsabilità sociale d'impresa¹⁷³ tra Commissione Europea, Stati membri, imprese ed altri portatori

ambientali dei prodotti e servizi, tenendo conto delle attività della catena di approvvigionamento – dall'estrazione di materie prime, alla produzione, all'uso e alla gestione finale dei rifiuti). Tali metodologie regolamentano il calcolo, la valutazione, la convalida di parte terza e la comunicazione a tutti gli stakeholder dell'impronta ambientale dei prodotti e dei servizi.

La Commissione ha provveduto all'elaborazione di una dettagliata guida: (2013b) *Product Environmental Footprint (P.E.F.) Guide*. DG-JRC Ref. Ares (2012) 873782-17/07/2012. Il cui testo consolidato è disponibile al sito: <http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/footprint/PEF%20methodology%20final%20draft.pdf>.

¹⁷² Le P.E.F.C.R. sono un'estensione e una necessaria integrazione degli orientamenti generali per gli studi sulla P.E.F., che accompagnano e completano le linee guida generali fornendo indicazioni specifiche a livello di categorie di prodotto.

¹⁷³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese", COM (2011)0681.

d'interesse.

Più di recente il piano di azione dell'U.E. sull'economia circolare¹⁷⁴, nel cui ambito ha preso avvio un riesame del marchio volontario Ecolabel UE, ha invece posto l'accento sull'importanza di permettere ai consumatori di compiere scelte consapevoli, nell'ottica di un'economia finalizzata a rafforzare la competitività, creare posti di lavoro e generare crescita sostenibile.

Le azioni proposte in tale piano dalla Commissione Europea riguardano l'intero ciclo di vita dei prodotti, dalla produzione¹⁷⁵ e il consumo fino alla gestione dei rifiuti e al mercato per le materie prime secondarie e, attraverso un maggior ricorso al riciclaggio e al riutilizzo, tali proposte vorrebbero costituire il cd. anello mancante nel ciclo di vita dei prodotti, a beneficio dell'ambiente ma anche dell'economia, nell'ottica di trarre il massimo valore e il massimo uso da materie prime, prodotti e rifiuti, promuovendo risparmi di energia e riducendo le emissioni di gas a effetto serra¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare", COM (2015) 614.

¹⁷⁵ Rappresenta uno degli strumenti dell'Ecologia Industriale per il raggiungimento dell'Economia Circolare la Simbiosi Industriale, fortemente incoraggiata dalla Commissione europea, come efficacemente descritto nella COM(2012) 582 "Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica" e nei documenti correlati in cui vengono definite le Linee di azione prioritarie per l'industria europea del XXI secolo, la cui prima "I mercati delle tecnologie di fabbricazione avanzate per la produzione pulita" afferma che le fabbriche del domani useranno processi ad alta efficienza energetica e di materia, utilizzeranno materiali rinnovabili e riciclati, e, progressivamente, adotteranno modelli di business come la simbiosi industriale per il recupero dei materiali, del calore e dell'energia dispersi.

¹⁷⁶ Le nuove proposte legislative sui rifiuti definiscono obiettivi chiari in materia di riduzione dei rifiuti e stabiliscono un percorso a lungo termine ambizioso e credibile per la loro gestione e riciclaggio. Al fine di garantire un'attuazione efficace, gli obiettivi di riduzione dei rifiuti delle nuove proposte sono accompagnati da misure concrete volte ad affrontare gli ostacoli pratici e le diverse situazioni nei vari Stati membri. Gli elementi chiave delle nuove proposte comprendono: un obiettivo comune a livello di UE per il riciclaggio del 65% dei rifiuti urbani entro il 2030; un obiettivo comune a livello di UE per il riciclaggio del 75% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030; un obiettivo vincolante per ridurre al massimo al 10% il collocamento in discarica per tutti i rifiuti entro il 2030; il divieto del collocamento in discarica dei rifiuti della raccolta differenziata; la promozione di strumenti economici per scoraggiare il collocamento in discarica; definizioni più semplici e adeguate nonché metodi armonizzati per il calcolo dei tassi di riciclaggio in tutta l'UE; misure concrete per promuovere il riutilizzo e stimolare la simbiosi industriale trasformando i prodotti di scarto di un'industria in materie prime destinate ad un'altra; incentivi economici affinché i produttori facciano giungere prodotti più ecologici sul mercato e un sostegno ai sistemi di recupero e riciclaggio (es. per imballaggi, batterie, apparecchiature elettriche ed elettroniche, veicoli).

Il primo Vicepresidente della Commissione Europea Frans Timmermans, in occasione della presentazione del pacchetto, ha affermato *“Il nostro pianeta e la nostra economia non sopravvivranno se continueremo a seguire i dettami del “prendi, trasforma, usa e getta”. Le risorse sono preziose e vanno conservate, sfruttandone al massimo il potenziale valore economico. L'economia circolare si prefigge di ridurre i rifiuti e proteggere l'ambiente. [...] Propone un percorso credibile e ambizioso per una migliore gestione dei rifiuti in Europa, sostenuto da azioni che riguardano l'intero ciclo dei prodotti; contiene sia una normativa intelligente sia incentivi a livello UE che aiuteranno le imprese e i consumatori - ma anche le autorità nazionali e locali - a guidare questa trasformazione.”*

Più di recente, nella seduta del 14 marzo 2017, il Parlamento Europeo ha approvato il pacchetto “Economia circolare” che comprende quattro proposte di modifica delle direttive sui rifiuti, a partire dalla direttiva madre 2008/98/CE e le direttive speciali in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/CE¹⁷⁷), discariche (1999/31/CE¹⁷⁸), R.A.E.E. (2012/19/UE¹⁷⁹), veicoli fuori uso (2000/53/CE¹⁸⁰) e

¹⁷⁷ La Direttiva europea 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, è stata emanata allo scopo di armonizzare le misure nazionali relative alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia per prevenirne e ridurre l'impatto sull'ambiente degli imballaggi, sia per garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità. Il testo della Direttiva 1994/62/CE, 20 dicembre 1994, è stato pubblicato in G.U.C.E n. L 365/10 del 31.12.1994.

¹⁷⁸ La Direttiva europea 99/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, ha voluto prevenire, o ridurre il più possibile, qualsiasi impatto negativo delle discariche sulla salute umana e sulle matrici ambientali, con particolare riferimento alle acque superficiali, alle acque freatiche, al suolo, all'atmosfera, mediante l'introduzione di rigidi requisiti tecnici. Il testo della Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, 26 aprile 1999, è stato pubblicato in G.U.C.E n. L 182 del 16.07.1999.

¹⁷⁹ La Direttiva europea 2012/19/UE, relativa ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, ha stabilito misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), nonché riducendo gli impatti negativi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia, conformemente agli articoli 1 e 4 della direttiva 2008/98/CE, contribuendo pertanto allo sviluppo sostenibile. Il testo della Direttiva 2012/19/UE è stato pubblicato in G.U.C.E. n. L197 del 24.07.2012.

¹⁸⁰ La Direttiva europea 2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso, ha stabilito misure volte in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti derivanti dai veicoli, nonché al reimpiego, al riciclaggio e ad altre forme di recupero dei veicoli fuori uso e dei loro componenti, in modo da ridurre il volume dei rifiuti da smaltire e migliorare il funzionamento dal punto di vista ambientale di tutti gli operatori economici coinvolti nel ciclo di utilizzo dei veicoli e del trattamento dei veicoli fuori uso. Il testo della Direttiva 2000/53/CE è stato pubblicato in G.U.C.E. n. L 296/36 del 21.10.2000.

rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/CE¹⁸¹).

Tale pacchetto, molto elevato nei target, rappresenta la posizione negoziale del Parlamento in vista dei negoziati con il Consiglio dei Ministri UE e, come sostenuto anche dal Ministro dell'Ambiente italiano Gian Luca Galletti esso non potrà e non dovrà prescindere dall'armonizzazione della normativa in materia, ovvero da un impegno di pari intensità da parte degli Stati membri e da un'effettiva comparabilità tra le performance ambientali degli stessi.

¹⁸¹ La Direttiva europea 2006/66/CE, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori, che abroga la direttiva 91/157/CE ha stabilito norme in materia di immissione sul mercato di pile e accumulatori e, in particolare, il divieto di immetterne sul mercato di contenenti sostanze pericolose e norme specifiche per la raccolta, il trattamento, il riciclaggio e lo smaltimento. Ciò al fine di migliorare l'efficienza ambientale di pile e accumulatori e delle attività di tutti gli operatori economici che intervengono nel ciclo di vita delle pile e degli accumulatori, quali ad esempio i produttori, i distributori e gli utilizzatori finali. Il testo della Direttiva 2006/66/CE è stato pubblicato in G.U.C.E. n. L 266/1 del 26.09.2006.

2. CAPITOLO II – L'INFORMAZIONE AI CONSUMATORI NELLA FEDERAZIONE RUSSA

2.1. INTRODUZIONE

La Russia – o per meglio dire la Federazione Russa¹⁸² - è, nell'immaginario collettivo, un paese con grandi estensioni di terreno non antropizzate, in cui la vegetazione si sviluppa in maniera del tutto spontanea e la fauna è ancora molto ricca. In realtà, numerose sono le minacce ambientali che gravano su questo immenso territorio: si pensi all'inquinamento del terreno e delle falde acquifere legato all'utilizzo di pesticidi e fertilizzanti chimici, alla dispersione nell'atmosfera di polveri e vapori tossici intorno alle aree industriali, in particolare nella regione degli Urali, alla deforestazione di ampie zone boschive, ma soprattutto alla presenza di aree di contaminazione radioattiva, a volte molto intensa, sul terreno, nelle acque interne o in mare, collegata ad incidenti agli impianti nucleari o all'abbandono incontrollato di residui e scorie o ancora all'inquinamento da idrocarburi del terreno superficiale nelle zone di estrazione petrolifera e lungo i tracciati degli oleodotti.

Proprio a causa di tali minacce e sull'onda emotiva suscitata dalla tragedia di Černobyl¹⁸³, alla fine degli anni Ottanta, si è assistito ad una forte crescita del sentimento ecologista nella popolazione e alla nascita di numerosi gruppi

¹⁸² La Russia -Federazione Russa- è stata la più vasta e popolosa Repubblica dell'U.R.S.S. sino a quando nel 1992 si è data un assetto federale, articolato in 89 fra repubbliche, territori, province ed altre entità minori. La sua Costituzione, approvata con referendum nel 1993, conferisce ampi poteri al Presidente federale eletto a suffragio diretto mentre limita quelli delle Repubbliche federate e dell'assemblea federale, composta dalla Duma di Stato e dal Consiglio della Federazione.

¹⁸³ Nel corso delle prime ore del 26 aprile 1986, esplose il più avanzato dei quattro reattori in funzione presso la centrale nucleare di Černobyl, a poco più di 100 km da Kiev, in Ucraina, all'epoca una delle repubbliche dell'Unione Sovietica. L'esplosione liberò nell'atmosfera una quantità altissima di radiazioni e nei giorni seguenti, molti paesi vicini all'Unione Sovietica rilevarono una quantità insolitamente alta di radiazioni. I sovietici, almeno all'inizio, però, rifiutano ogni responsabilità per l'accaduto. Proprio tale carenza di comunicazione ha contribuito negli anni alla diffusione di notizie false, talvolta esagerate, su alcuni dettagli dell'incidente, come il numero di morti nell'area intorno alla centrale. Tuttavia la conseguenza più grave dell'esplosione, con cui ancora oggi si è costretti a fare i conti, è la contaminazione nucleare. A distanza di decenni, è ancora difficile stabilire quante persone siano morte o moriranno a causa dell'esplosione di Chernobyl ma è certo che si tratti dell'incidente nucleare più grave mai accaduto nella storia.

ambientalisti di livello locale, cui non è però corrisposta una eguale presa di coscienza da parte del Governo centrale.

Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e le ovvie conseguenze socio-economiche che ne sono derivate, le Istituzioni hanno spesso dovuto ricercare un compromesso fra le ragioni della crescita economica e la tutela dell'ambiente ed il più delle volte lo hanno fatto a favore della prima.

Una prima disciplina organica¹⁸⁴ della materia ambientale, approvata dalla Federazione Russa, fu la Legge federale sulla protezione ambientale del 1991¹⁸⁵, attraverso la quale vennero imposti elevati target di tutela, venne affermato l'impegno del paese verso lo sviluppo sostenibile e soprattutto venne anticipato il riconoscimento di principi e diritti poi inseriti nella Costituzione del 1993.

In particolare, per quanto di interesse, è utile un richiamo al dispositivo dell'art. 9 della Costituzione della Federazione russa, che recita:

*“Nella Federazione Russa la terra e le altre risorse naturali sono utilizzate e tutelate come base della vita e dell'attività dei popoli che risiedono sui corrispondenti territori”*¹⁸⁶;

Per quanto attiene, invece, al rapporto riconosciuto fra ambiente e cittadini, l'art. 42 Cost., dispone:

*“Ognuno ha diritto ad un ambiente favorevole, ad un'informazione attendibile sullo stato dell'ambiente stesso e al risarcimento del danno provocato alla sua salute o ai suoi beni da infrazioni alle norme sull'ecologia”*¹⁸⁷.

Il triplice riconoscimento in capo alla popolazione russa di un diritto alla tutela, all'informazione e al risarcimento del danno, rende evidente l'impatto che il richiamato disastro ambientale ha concretamente avuto sull'opinione pubblica.

¹⁸⁴ Bond A. R. – Sagers M. J., *Some Observations on the Russian Federation Environmental Protection Law*, Post-Soviet Geography and Economics, pp. 463 - 474, 1992.

¹⁸⁵ Bond A. R. – Sagers M. J., *Some Observations on the Russian Federation Environmental Protection Law*, Post-Soviet Geography and Economics, pp. 463 - 474, 1992.

¹⁸⁶ Testo originale dell'art. 9 della Costituzione della Federazione russa “Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории”.

¹⁸⁷ Testo originale dell'art. 42 della Costituzione della Federazione russa “Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением”.

Nel periodo post-sovietico, in cui cambiamenti politici, economici e sociali sono stati molto profondi, l'approccio alla materia ambientale è stato caratterizzato da una legislazione assai prescrittiva e complessa, articolata su standard relativamente elevati, spesso non concretamente attuati, e da un alto grado di instabilità delle agenzie statali aventi competenza ambientale, in parte legato alle ripetute riorganizzazioni burocratiche imposte a livello centrale.

In tale cornice di precarietà, e a motivo della stessa, si sono radicati movimenti ambientalisti e Organizzazioni Non Governative che, seppur ancora oggi fortemente osteggiati dall'amministrazione di Vladimir Putin¹⁸⁸, continuano ad avere un ruolo determinante in materia di sostenibilità e tutela delle risorse naturali, della flora e della fauna.

Anche a loro può essere attribuito il merito dell'applicazione e successiva espansione dei programmi di certificazione ambientale dei prodotti e della politica, tipicamente europea, della *corporate social responsibility*, che, seppur abbiano trovato ingresso nell'ordinamento russo per ragioni di tipo commerciale legate all'interesse all'esportazione di risorse naturali in un mercato internazionale sempre più sensibile alle preoccupazioni ambientali, si sono successivamente diffuse proprio grazie al riconoscimento ottenuto da parte della popolazione e delle organizzazioni private e di settore.

2.2. LO SVILUPPO STORICO DELLA COMPETENZA AMBIENTALE

2.2.1. A LIVELLO STATALE

La Federazione Russa, a partire dai primi anni Novanta, a fronte di uno sfruttamento delle risorse naturali e ambientali del tutto irrazionale che ha caratterizzato il periodo sovietico, ha iniziato ad elaborare una nuova politica

¹⁸⁸ Sul tema del rapporto fra il governo russo e gli attivisti delle O.N.G., anche ambientaliste, si richiamano in particolare i casi più recenti di manifestanti arrestati per aver pacificamente partecipato ad azioni di dissenso relative alle piattaforme petrolifere installate nell'Artico - <http://www.greenreport.it/news/comunicazione/attivisti-di-greenpeace-arrestati-in-russia-lassociazione-non-ci-faremo-intimidire/> -, ma anche gli interventi legislativi assunti dal governo putiniano nei confronti delle stesse, sul punto si richiama l'articolo "*Russia: le associazioni ambientaliste e per i diritti umani dovranno registrarsi come agenti stranieri*" pubblicato al seguente link: <http://greenreport.it/archivio2011/index.php?page=default&id=16798>.

orientata allo sviluppo sostenibile e ad un rinnovato approccio al tema della sicurezza ambientale¹⁸⁹, anche mutuando meccanismi istituzionali tipici delle società di mercato, come quella europea.

Tale riforma ambientale si concretizzò in una serie di azioni innovative, fra le quali, nel 1991, l'elaborazione e successiva adozione della prima legge quadro ambientale nella storia sovietica e, in seguito, di leggi speciali riguardanti la protezione delle risorse naturali¹⁹⁰, ma anche la creazione di una struttura istituzionale governativa specializzata nella protezione dell'ambiente e l'applicazione di un principio di sussidiarietà istituzionale orizzontale e verticale, con contestuale decentramento della competenza in materia a livello regionale e locale ed infine la previsione della valutazione di impatto ambientale obbligatoria¹⁹¹ per tutti i tipi di attività economica e industriale.

Ulteriore elemento di innovazione fu la dichiarazione di trasparenza delle informazioni ambientali e di libero accesso alle stesse da parte di privati e associazioni, ma anche, in un orizzonte di rapporto con il mercato mondiale, la partecipazione al processo di globalizzazione e agli accordi ambientali internazionali da parte della Federazione Russa.

L'analisi dell'implementazione di tali interventi legislativi ha rilevato, però, un dato di sostanziale inefficacia rispetto alla definizione delle problematiche ambientali da cui era colpito il territorio russo e all'influenza sul comportamento dei principali inquinatori 'interni' alla Federazione Russa stessa.

¹⁸⁹ In occasione delle elezioni del 1990 per i soviet russi e per il Congresso dei Deputati popolari, quasi ogni candidato, democratico o comunista, ha inserito la tematica ambientale nel proprio programma elettorale, rispondendo ad una crescente richiesta di sicurezza in tale ambito. Negli stessi anni sono state istituite influenti Commissioni ambientali all'interno del soviet di San Pietroburgo e di altre città, che nell'ambito delle loro funzioni giunsero addirittura a bloccare numerosi progetti governativi ecologicamente 'dubbi' come l'attivazione di un centro termoelettrico nei dintorni di Mosca.

¹⁹⁰ La Legge ambientale del 1991 aveva una struttura tipicamente sovietica: molte affermazioni generali e di principio sui diritti ambientali dei cittadini, ma pochi se non assenti gli obiettivi specifici. In tale legge si tentò di definire le funzioni ambientali di ogni livello di Governo, delle Organizzazioni Non Governative e dei cittadini oltre a definire una regolamentazione ambientale per ogni aspetto rilevante della vita sociale. La struttura elefantica e bizantina della normativa ne rese impossibile l'applicazione, che fu ostacolata anche dal lento sviluppo del sistema giudiziario e dalla sua inesperienza in materia ambientale.

¹⁹¹ KOCHTCHEEVA L. V., *Comparative Environmental Regulation in the United States and Russia: Institutions, Flexible Instruments, and Governance*, S.U.N.Y. Press, New York, 2010.

Alcuni studiosi ritengono addirittura che gli strumenti legislativi predisposti siano stati *deformati dalla corruzione, dalla debolezza del governo a tutti i livelli, dall'economia ombra, dagli impatti dei gruppi di interesse e dal basso controllo pubblico sul processo decisionale ambientale*¹⁹².

La specificità della transizione economica e politica russa e l'instabilità che ha da sempre caratterizzato questo Paese, ha determinato notevoli vincoli all'attuazione di una politica ambientale di livello comparabile a quello di altri territori unionali, come l'Unione Europea, ed anche l'applicazione nell'ordinamento russo di strumenti di gestione ambientale tipicamente occidentali, non ha avuto effetti comparabili a tali ordinamenti, specie quando non preliminarmente adattati alla specifica situazione post-sovietica.

Nel 1991 venne istituito il Ministero dell'Ambiente e delle Risorse Naturali che andò a sostituire il Comitato statale per la protezione della natura del 1988, e gli venne affidato il compito di sviluppare una politica di protezione ambientale di livello statale, svolgendo di fatto la funzione che fino a quel momento era stata svolta da tutti gli altri ministeri statali, ma in via non prioritaria bensì affiancata ad attività economiche o di altro tipo.

Il Ministero dell'Ecologia venne però depotenziato per decisione del Presidente Yeltsin a Comitato Statale per la Protezione Ambientale¹⁹³ già nel 1996 e, addirittura, scomparve nel 2000, quando il Presidente Putin firmò un decreto per sciogliere sia il Comitato Statale che il Servizio Federale delle Foreste, trasferendo le rispettive responsabilità al Ministero delle risorse naturali, in realtà organo deputato alla gestione economica delle risorse e non alla loro protezione dall'eccessivo sfruttamento¹⁹⁴.

¹⁹² NIKITINA E. – KOTOV V., *Reorganisation of Environmental Policy in Russia: The Decade of Success and Failures in Implementation and Perspective Quests*, F.E.E.M. Working Paper No. 57.2002. L'articolo è disponibile al link: <https://ssrn.com/abstract=318685> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.318685>.

¹⁹³ La scelta di depotenziare il Ministero a Comitato Statale ebbe ripercussioni negative immediate, infatti, il Presidente del Comitato Statale non ebbe più alcun tipo di influenza sul Governo in merito alle questioni di propria competenza, in quanto solo i Ministri erano considerati membri del Governo e dunque aventi diritto di voto ma non i referenti dei comitati statali.

¹⁹⁴ Igor Chestin, direttore del WWF-Russia, rispetto alla scelta di abolire queste due autorità e passare le competenze di entrambe al Ministro delle Risorse Naturali, ha affermato *The Ministry's priority is economic development, whatever the environmental cost. In the words of an old Russian proverb, it is like putting a goat in charge of the*

Tali scelte resero evidente la scarsa importanza che la questione ambientale aveva per il Governo e tra le forze politiche, e a nulla valsero le proteste della comunità scientifica, degli ambientalisti, dei membri della commissione ecologica istituita presso la Duma ed anche della popolazione.

Oggi questo Ministero è responsabile dell'implementazione ed applicazione di leggi e regolamenti relativi all'uso e alla conservazione delle risorse naturali, nonché al controllo ambientale e al controllo dell'inquinamento, ma esistono anche altre agenzie, di livello federale, incaricate di tutelare l'ambiente fra le quali il Servizio Federale per la Sorveglianza delle Risorse Naturali¹⁹⁵, il Servizio Federale per l'Idrometeorologia e il Monitoraggio Ambientale¹⁹⁶, il servizio di vigilanza federale per l'ambiente, la tecnologia e la gestione nucleare¹⁹⁷ e piccole agenzie dedicate al tema dell'acqua, delle foreste e delle risorse minerarie.

Come si può notare anche solo da questa breve elencazione, l'autorità e le conseguenti responsabilità in tema di tutela ambientale, nella Federazione Russa, sono state completamente disgregate a causa del succedersi di riorganizzazioni burocratiche che hanno progressivamente indebolito il ruolo governativo e diminuito il livello di controllo e dunque di protezione dell'ambiente, ciò anche a causa della forte attività di lobby industriale e politica manifestatasi alla fine degli anni Novanta, in particolare con l'avvento del Governo di Vladimir Putin.

Ancora oggi, non è dato intravedere un maggiore interesse in materia e lo si può facilmente desumere anche dai capitoli del bilancio federale dedicati all'ambiente, che nel 2001 ammontavano allo 0,4% del totale e nel 2007 allo 0,1%, mantenuto fino ad oggi senza alcun minimo incremento.

2.2.2. A LIVELLO REGIONALE

Con la caduta del regime sovietico, nella Federazione Russa, si è assistito allo sviluppo di un vero e proprio federalismo che ha visto un ruolo potenziato da parte delle Regioni, anche e soprattutto in materia ambientale.

cabbage patch.

¹⁹⁵ Федеральная служба по надзору в сфере природопользования о Rosprirodnadzor.

¹⁹⁶ Rosgidromet

¹⁹⁷ Ростехнадзор о Rostekhnadzor.

Già la Costituzione russa, all'art. 72 lett. e), riconobbe espressamente una competenza concorrente Federazione – Regioni in materia di utilizzazione della natura, salvaguardia dell'ambiente naturale e sicurezza ecologica dei territori naturali sottoposti a particolare tutela, tutela dei monumenti storici e culturali¹⁹⁸.

In accordo con quanto stabilito dalla Legge nazionale sulla protezione dell'ambiente del 1991, tale competenza congiunta in materia ambientale si concretizzò nell'elaborazione e attuazione di programmi ambientali, nella fissazione delle tariffe per gli scarichi di sostanze inquinanti, nell'assegnazione di permessi per l'utilizzo delle risorse naturali e lo smaltimento dei rifiuti, nell'elaborazione condivisa di decisioni riguardanti l'eventuale chiusura di siti industriali particolarmente pericolosi per l'ambiente, nell'organizzazione e manutenzione delle riserve naturali ed infine anche nell'educazione ambientale.

Sin dall'emanazione della legge tutti gli 89 soggetti¹⁹⁹ – repubbliche, oblasts e okrug autonomi – svolsero un ruolo attivo in materia ambientale, interagendo direttamente con gli attori economici presenti sui territori, ispezionando imprese e applicando la normativa ambientale in materia di emissioni industriali, tasse di inquinamento, ma nonostante le buone intenzioni degli estensori della proposta di decentralizzazione, tale sistema di gestione si rivelò, nel corso del decennio successivo, fortemente carente e inefficace.

L'influenza esercitata dalle *elite* di potere nelle istituzioni locali, attraverso il costante controllo dell'ambiente, dello sviluppo delle risorse e dei finanziamenti federali, utilizzati nel proprio interesse anziché nell'ottica della tutela del territorio secondo il principio dello sviluppo sostenibile, fu devastante. L'attenuato controllo pubblico da parte delle istituzioni centrali permise, a livello territoriale, il diffondersi di fenomeni corruttivi molto gravi²⁰⁰ e il moltiplicarsi di

¹⁹⁸ Testo in lingua originale dell'art. 72 della Costituzione russa. Статья 72 1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры.

¹⁹⁹ In Russia si distinguono due diverse specie di okrug, i circondari autonomi - автономные округа - che costituiscono soggetti federali dotati di ampia autonomia e i circondari federali - федеральные округа - comprendenti più soggetti federali istituiti nel 2000 per consentire al governo centrale la possibilità di esercitare un maggior controllo sui vari livelli di governo territoriale - oblast, repubbliche, territori -.

²⁰⁰ I funzionari locali spesso accettarono tangenti in cambio della concessione di licenze per l'uso del legname o

violazioni della normativa ambientale.

Sul finire del secolo scorso, il rapporto tra Federazione Russa e Regioni si aggravò ulteriormente, la normativa federale e regionale in materia di protezione dell'ambiente e di conservazione delle risorse naturali divenne a tal punto contraddittoria da rendere evidente allo stesso Governo russo la necessità di una riforma.

Il dibattito fra autorità centrali e regionali si spostò quasi esclusivamente su un piano economico: l'interesse principale era individuare il soggetto autorizzato ad utilizzare le risorse finanziarie derivanti dall'uso delle risorse naturali e non più il soggetto al quale spettava la tutela e la conservazione di queste ultime. L'uso delle risorse naturali era oramai diventato elemento prioritario nell'agenda economica delle Regioni.

A motivo di tale situazione, nel 2000, il neoelto Governo Putin, applicando il principio di sussidiarietà verticale, modificò la struttura territoriale della Federazione Russa e nell'ambito degli otto dipartimenti ambientali regionali²⁰¹, istituì 74 Comitati Regionali²⁰², 21 bacini idrici e alcuni organismi di gestione del patrimonio forestale che, purtroppo, hanno replicato le stesse criticità già evidenziate a livello federale e sostanzialmente collegate alla scarsa attenzione data alle tematiche ambientali dalla politica russa.

2.3. SUSTAINABLE DEVELOPMENT E GREEN ECONOMY IN RUSSIA

Secondo la definizione offerta dallo *United Nations Environment Programme* – U.N.E.P.²⁰³ -, un'economia può essere definita *green* quando conduce ad un

licenze per altri tipi di risorse naturali, consentendo che gli stessi avvenissero all'interno di aree protette.

²⁰¹ Dipartimenti per la gestione delle risorse naturali sono stati creati nelle seguenti regioni: Centrale, Nord-Ovest, Sud, Privolzhsky, Nord – Caucaso, Urali, Estremo Oriente e Regioni Siberiane.

²⁰² Peculiare che, nel 2001, alcuni soggetti federali di grandi dimensioni come la Repubblica di Sacha, Bashkortostan, Sverdlovsk, Mosca, Rostov, Novosibirsk, Nizhegorodskaya e l'oblast di Habarovsk non abbiano voluto istituire un comitato regionale per la gestione delle risorse naturali.

²⁰³ L'U.N.E.P. è un organo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, istituito con risoluzione 2997 (XXVII) del 15 dicembre 1972, a seguito della Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano svoltasi nello stesso anno su iniziativa dell'ONU. All'U.N.E.P. sono affidate funzioni di studio e operative, per fornire assistenza tecnica

miglioramento del benessere umano e dell'equità sociale, riducendo in modo significativo i rischi ambientali e i limiti ecologici legati allo sfruttamento delle risorse. Nella sua espressione più semplice, la *green economy* si basa su una crescita fondata su basso contenuto di carbonio, uso efficiente delle risorse, conservazione della biodiversità e dei servizi eco-sistemici e politica socialmente inclusiva²⁰⁴.

La quasi totalità delle dichiarazioni rilasciate dalle Agenzie delle Nazioni Unite durante la Conferenza sullo sviluppo sostenibile Rio+20 hanno indicato la *green economy* quale condizione fondamentale per una effettiva transizione al *sustainable development*, che deve avvenire conformemente alle caratteristiche naturali, umane e istituzionali di ciascun paese, alle sue priorità socioeconomiche e al suo livello di sviluppo.

La Federazione Russa ha riconosciuto, in tale occasione internazionale, il proprio ruolo in questa sfida di portata globale e la necessità di un cambiamento radicale nel suo modello di sviluppo. Lo stesso Primo Ministro Dmitry Medvedev, ha dichiarato

*“society, economy and nature are inseparable. That is why we need a new paradigm of development which is capable of ensuring the welfare of society without excessive pressure on the environment. The interests of the economy, on the one hand and preserving nature, on the other hand, should be balanced and should focus on the long term. And there must be innovative growth and the growth of the energy-efficient, the so-called “green economy”, which is unquestionably beneficial to all countries”*²⁰⁵

Il concetto di *green economy* è, comunque, del tutto nuovo per la Federazione Russa, tanto da non rintracciarlo in nessun documento ufficiale, legge o

ai paesi in via di sviluppo, anche nel settore della legislazione ambientale. Nel suo mandato rientrano, fra gli altri compiti, l'adozione di atti non vincolanti (raccomandazioni e linee guida) e progetti di convenzioni ambientali; il coordinamento delle attività di tutela dell'ambiente svolte nell'ambito dell'ONU; la funzione di segretariato di alcuni trattati ambientali.

²⁰⁴ U.N.E.P., *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication – a Synthesis for Policy Makers*, 2011.

²⁰⁵ Il testo dell'intervento del Presidente Dmitry Medvedev è disponibile al seguente link: <http://www.priroda.ru/news/detail.php?ID=10646>.

regolamento.

Gli obiettivi strategici del Paese per i prossimi venti anni, invece, rispondono in gran parte alla transizione dell'economia nel senso poc'anzi delineato, prevedendo una gestione nell'ottica della sostenibilità ambientale anziché lo sfruttamento delle risorse naturali, il mantenimento al posto della distruzione degli ecosistemi e l'incentivazione della responsabilità collettiva per i beni globali.

Tali obiettivi sono in larga misura inclusi negli atti governativi strategici tra i quali si ricordano il *Concept for the long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020* approvato nel 2008 con direttiva nr. 1662 –r del 17 novembre 2008, anche conosciuta come *Strategy 2020*²⁰⁶ e la *Basic Principles of State Environmental Development Policy of the Russian Federation through to 2030*²⁰⁷, approvato il 30 aprile 2012 dal Presidente Medvedev.

Per attuare i propri traguardi in materia di sviluppo sostenibile, tuttavia, la Federazione Russa dovrà compiere un grande sforzo, innanzitutto attuando un controllo reale dell'uso delle materie prime e delle risorse naturali destinate all'esportazione, ma anche rivedendo le priorità della propria politica industriale, ad oggi assai più sbilanciata verso le industrie estrattive²⁰⁸, da sempre dotate di

²⁰⁶ Tale strategia è stata elaborata in linea con le istruzioni ricevute dal Presidente della Federazione Russa dopo una sessione del Consiglio di Stato del 21 luglio 2006. Obiettivo di tale *concept* è quello di individuare i modi e i mezzi utili al costante miglioramento degli standard di vita dei cittadini russi, alla sicurezza nazionale, ad uno sviluppo economico dinamico e al consolidamento della posizione della Russia a livello globale.

Nel perseguimento di questo obiettivo, la strategia formula: le priorità dello sviluppo socioeconomico nazionale a lungo termine, tenendo conto delle sfide future; una strategia per raggiungere gli obiettivi fissati, inclusi metodi, aree di messa a fuoco e fasi, forme e meccanismi di partenariato strategico fra Stato, impresa e società, priorità e compiti principali della politica nazionale a lungo termine in ambito sociale, scientifico e tecnologico e riforme economiche strutturali, parametri, obiettivi e compiti per lo sviluppo territoriale dell'economia nazionale. Il testo completo del *Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020* è disponibile al seguente link:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/.

²⁰⁷ Long-term socio-economic development forecast of the Russian federation for the period up to 2030 (in lingua originale Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года) il cui ttesto completo è disponibile al seguente link:

http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20131108_5.

²⁰⁸ Questa tendenza è in larga parte dovuta alla ristrutturazione economica attuata negli anni Novanta, a favore del settore di estrazione delle materie prime e di altri settori particolarmente inquinanti, cui ha fatto seguito una sensibile diminuzione della qualità ambientale in un contesto generale di degrado dei settori più altamente tecnologici. Lo

sostegno finanziario governativo, anziché verso settori di trasformazione e infrastruttura.

A partire dagli anni Duemila, la maggioranza dei Paesi O.C.S.E. e dei Paesi con economie in transizione hanno osservato una tendenza opposta rispetto a quella russa, riducendo la quota di economia rappresentata dall'estrazione e da altri settori ad alto impatto ambientale e proprio tale fattore, unito alla crisi finanziaria globale, ha portato ad estreme conseguenze lo sfruttamento dell'ambiente, con conseguenti danni, nel territorio russo.

La crisi economica ha dunque dimostrato la reale dipendenza dell'economia russa da sfruttamento e commercializzazione delle materie prime naturali ed ha finalmente evidenziato le disastrose conseguenze in termini di inquinamento e deterioramento delle condizioni di salute: studi approfonditi affermano chiaramente che l'impatto dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua sulla salute della popolazione²⁰⁹ ha portato, negli ultimi anni, un costo economico pari al 4-6%²¹⁰ del Prodotto Interno Lordo.

Purtroppo, questi dati, non sono assolutamente presi in considerazione nei già citati atti di sviluppo economico a lungo termine elaborati dal Governo ed anche un documento ambizioso come la "Strategia 2020", basa le proprie teorie unicamente sul tradizionale paradigma dell'aumento del P.I.L., finalizzato a valutare solo lo 'stato di salute' dell'economia e non anche la qualità ambientale e sociale di tale crescita economica.

In definitiva, perché la Federazione Russa possa dirsi davvero in transizione verso un'economia *green*, dovrebbe necessariamente includere nelle proprie strategie politiche e nei propri piani economici le indicazioni fornite dall'O.N.U. e dall'O.C.S.E. in materia di crescita verde ed economia a basse emissioni di

stesso presidente Putin, in un articolo per il giornale *Vedomosti* del 30 gennaio 2012, intitolato *On our economic goals*, ha descritto questo processo economico come una 'deindustrializzazione su larga scala'.

²⁰⁹ Sul tema dei danni economici causati dagli impatti sanitari dell'inquinamento ambientale si cfr. in particolare AA.VV., *Ustoichivoe razvitie: metodologiya i metodiki izmereniya*, Ekonomika, Moscow, 2011; AA.VV., *Makroekonomicheskaya otzhenka izderzhek dlya zdorovya nase- leniya Rossii ot zagryazneniya okruzhajushey sredy*, Institute of the World Bank, Fund for Protection of the Environment, Moscow 2002.

²¹⁰ In alcune regioni, specialmente negli Urali, i costi per problemi sanitari causati dai fattori ambientali hanno raggiunto addirittura il 10% del prodotto regionale lordo.

carbonio, riconoscere l'importanza dei fattori ambientali per l'esistenza e il mantenimento della popolazione, dare priorità allo sviluppo industriale tecnologico, al manifatturiero e all'infrastrutturale e contemporaneamente ridurre la presenza del settore estrattivo nell'economia, ma anche migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse naturali.

2.3.1. *LEGISLAZIONE ATTUALE E PROPOSTE PER UNA TRANSIZIONE GREEN*

La transizione della Russia ad una "economia verde" ha richiesto, e ancora oggi richiede, un intenso periodo di trasformazione economica e di modernizzazione, di cambiamenti strutturali e tecnologici e la formazione di un nuovo modello legislativo ed economico orientato alla protezione dell'ambiente.

Le basi della legislazione ambientale russa sono da rinvenirsi innanzitutto al già richiamato art. 42 della Costituzione russa, ma anche all'art. 58 che statuisce *“Ciascuno è tenuto a conservare la natura e l'ambiente, e la cura per le risorse naturali”*²¹¹, obbligo che deve intendersi esteso anche alle società.

Negli ultimi due decenni sono state adottate numerose leggi dedicate all'ambiente suddivisibili in tre macro categorie: Legislazione Federale Integrata²¹² della quale fanno parte fra le altre la legge sulla Valutazione di Impatto Ambientale²¹³, la legge sui rifiuti di produzione e di consumo²¹⁴, la legge sulla tutela dell'atmosfera²¹⁵, la legge sulla protezione dell'ambiente²¹⁶; Legislazione federale relativa alle risorse naturali di cui fanno parte Codice della Terra²¹⁷, Codice forestale²¹⁸, Codice dell'acqua²¹⁹, Legge sul sottosuolo²²⁰ e

²¹¹ Статья 58: Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

²¹² Con il termine legislazione federale integrata si deve intendere una legge di importanza federale che stabilisce il regime giuridico generale di una certa materia, demandando alla legislazione settoriale gli aspetti di specificità.

²¹³ Об экологической экспертизе 1995.

²¹⁴ Об отходах производства и потребления 1998.

²¹⁵ Об охране атмосферного воздуха 1999.

²¹⁶ Об охране окружающей среды 2002.

²¹⁷ Земельный Кодекс, 2001.

²¹⁸ Лесной Кодекс, 2006.

²¹⁹ Водный Кодекс, 2006.

²²⁰ О недрах, 1992.

Legge sulla Fauna selvatica²²¹ ed infine la Legislazione Federale sulla Sicurezza Ambientale, da intendersi quale protezione delle condizioni di vita da disastri industriali e naturali²²².

Fino ad oggi, in materia ambientale, l'approccio strategico è stato caratterizzato dalla previsione di strumenti di tutela di tipo *command and control*, in ragione dei quali ogni stabilimento industriale è tenuto ad ottenere permessi per le emissioni in aria, in acqua e per lo smaltimento dei rifiuti, nei quali vengono fissati i valori limite di emissione.

Tale approccio include anche il principio "chi inquina paga", in base al quale il soggetto inquinante deve pagare – tasse ecologiche, multe o indennizzi per danno ambientale - per l'inquinamento causato.

Pertanto, nella strategia nazionale messa in atto dalla Federazione russa non sono comprese misure di prevenzione dell'inquinamento e non viene offerto al sistema industriale alcuno stimolo ad applicare le migliori tecnologie disponibili e a proteggere l'ambiente.

Dunque, perché si possa parlare di una concreta transizione della Federazione Russa alla *green economy* è necessario innanzitutto rendere più efficace la legislazione statale inerente l'estrazione e l'uso delle risorse naturali²²³ e prevedere ed utilizzare strumenti economici e giuridici quali tasse, politiche

²²¹ О животном мире, 1995.

²²² Diverse leggi federali stabiliscono un quadro o forniscono norme di dettaglio in merito al funzionamento degli impianti industriali, ai loro obblighi ambientali e alle misure di controllo statale. Rilevano le seguenti, in particolare: La legge sull'uso dell'energia nucleare (Об использовании атомной энергии, 1995), la legge sulla sicurezza radioattiva della popolazione (О радиационной безопасности населения, 1995), la legge sulla distruzione delle armi chimiche (Об уничтожении химического оружия, 1997), la legge sulla regolamentazione statale delle modificazioni genetiche (О государственном регулировании в области генноинженерной деятельности, 1998), la legge sulla protezione della popolazione e dei territori da emergenze naturali e industriali (О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, 1994), la legge sulla sicurezza industriale di mezzi di produzione pericolosi. (О промышленной безопасности опасных производств и объектов, 1997), il Regolamento Tecnico (О техническом регулировании, 2002).

²²³ Sul punto la World Bank, in una propria relazione del 2014, afferma *The legislative system includes over 4000 federal-level regulatory legal documents, and is thus difficult to follow as quite a few of them contravene one another. So even if industrial compliance were genuine, the rules of the game are too difficult to follow.* WORLD BANK 2014, *Environmental Perspective of Russia's Accession to the World Trade Organization. Agriculture and environmental services discussion, paper;no. 6. Washington, DC.* © World Bank. La relazione è disponibile al link <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17799>.

tariffarie, sanzioni, conformità normativa, da imporre alle imprese pubbliche e private al fine di prevenire le perdite di risorse e compensare adeguatamente i costi derivanti dai danni ambientali inflitti alla società e all'ambiente naturale.

In secondo luogo, in questo periodo di transizione potrebbe svolgere un ruolo molto importante anche l'aumento della concorrenza tra i produttori e la previsione di meccanismi e strumenti tipici del mercato libero²²⁴, a detrimento del tipico modello sovietico del monopolio statale²²⁵. Sviluppare un meccanismo di concorrenza fra le imprese le incoraggerebbe ad innovare la propria struttura, a diversificare la produzione e ad adottare una profonda trasformazione delle materie prime, aumentando così l'efficienza energetica e riducendo l'intensità della produzione grazie all'introduzione di nuove tecnologie.

È di tutta evidenza che attore indispensabile di questa trasformazione sia lo Stato, al quale è demandata la scelta delle 'regole ambientali del gioco' e il controllo della concreta attuazione delle stesse, anche mediante un rafforzamento dell'apparato sanzionatorio per le eventuali violazioni ma, come già riscontrato nelle economie di mercato, un ruolo strategico deve essere riconosciuto anche al settore industriale e a tutti i suoi *stakeholder*, cittadini, associazioni di categoria e organizzazioni non governative.

2.3.2. *P.I.L.: INDICATORE DELLA 'CRESCITA VERDE'*

La strada per lo sviluppo sostenibile della Federazione Russa prevede di investire in un piano di risparmio delle risorse naturali, cambiare le tecnologie industriali, ridurre l'uso intensivo dell'ambiente conservando così il capitale naturale. Affermano gli economisti che tale percorso potrebbe raddoppiare o addirittura triplicare il P.I.L. rispetto ai livelli raggiunti in precedenza grazie all'estrazione e allo sfruttamento delle risorse naturali ma ciò senza alcuna garanzia rispetto al miglioramento, o meno, della qualità della vita delle persone

²²⁴ Un utile strumento per facilitare lo sviluppo sostenibile è quello fiscale: il livello massimo di imposta dovrebbe essere imposto alle industrie estrattive e inquinanti, riducendo al minimo gli oneri fiscali imposti al settore produttivo, della trasformazione, dell'alta tecnologia e delle infrastrutture.

²²⁵ Un meccanismo monopolistico è da individuarsi anche nel sistema delle sovvenzioni statali, che costituisce un ostacolo alla transizione verso la green economy, in particolare nel settore energetico. Si pensi che nel 2010 le sovvenzioni all'industria del petrolio e del gas ammontavano all'incirca a 14,4 miliardi di dollari, equivalenti a più del 14% del valore delle tasse pagate dal settore stesso allo Stato nel corso dell'anno.

e dell'ambiente che le circonda.

Fino ad ora la maggior parte dei Paesi, compresa la Russia, ha misurato il successo del proprio sviluppo solo in termini di crescita del P.I.L. con un'equivalenza automatica rispetto a crescita economica, massimizzazione degli utili e flussi di cassa, ma ignorando completamente la qualità di tale crescita e i suoi costi ambientali e sociali.

Nel definire gli obiettivi per una crescita verde, negli ultimi anni, è emersa l'inadeguatezza e l'incompletezza del P.I.L. come indicatore di riferimento, tanto che i delegati di Rio+20 hanno formalmente dichiarato che le misure di progresso basate sul P.I.L. devono essere corrette.

In tutto il mondo gli economisti hanno sviluppato criteri e indicatori²²⁶ per lo sviluppo sostenibile, talvolta anche particolarmente complessi, ma tale sforzo ha toccato anche alcune O.N.G.: l'O.N.U. ha sviluppato una forma di Contabilità Ambientale ed Economica Integrata (S.E.E.A.)²²⁷ ed ancora prima, negli anni Novanta, la Banca mondiale ha sviluppato un indicatore multiplo conosciuto come Risparmio Netto Rettificato²²⁸, l'O.C.S.E., infine, ha elaborato il cd. *Better*

²²⁶ Taluni studiosi, per attualizzare gli indicatori del P.I.L. nella rappresentazione del benessere reale di un paese, vi includono beni e servizi che non hanno un valore di mercato, ovvero vi escludono attività dannose quali l'inquinamento, altri invece cercano di qualificare il P.I.L. affiancandogli altri indicatori o rapportandolo a variabili rappresentative della dimensione ambientale e sociale della crescita economica.

²²⁷ L'Organizzazione delle Nazioni Unite, nell'ambito dei lavori sulla revisione del Sistema di Contabilità Nazionale (SNA), ha proposto nuove metodologie per la costruzione di un Sistema satellite di Contabilità Ambientale ed Economica Integrata (S.E.E.A.). In sostanza l'O.N.U. ha deciso di mantenere inalterato il corpo centrale dell'attuale SNA,

senza cioè cambiarlo radicalmente per l'inserimento delle variabili ambientali, ed ha proposto schemi per la costruzione di un conto satellite ad hoc per integrare la contabilità economica ed ambientale.

Il *System for Integrated Environmental and Economic Accounting* (meglio conosciuto come S.E.E.A.) prende in considerazione i flussi che vi sono tra economia e ambiente e viceversa, e non anche quei fenomeni la cui causa è riconducibile esclusivamente all'ambito dei meccanismi naturali. I conti del S.E.E.A. riproducono più da vicino possibile la struttura, i principi e le regole definite nel SNA. Il principale elemento di novità è costituito dalla definizione della categoria del capitale naturale, non presente nel SNA. Schematicamente è possibile identificare i principali obiettivi che il SEEA si propone: identificazione e elaborazione di tutti i flussi e fondi monetari collegati all'ambiente presenti nei conti tradizionali. Si tratta cioè di scorporare e separare tutti quei conti del SNA che possano riferirsi ad interrelazioni tra economia ed ambiente. In particolare si vuole stimare la spesa totale per le cosiddette "spese difensive" individuate da tre grandi categorie: la protezione dell'ambiente, il ripristino dell'ambiente, e la compensazione a fronte di danni ambientali; collegamento dei conti fisici delle risorse naturali con la contabilità ambientale monetaria.

²²⁸ Noto anche come *Genuine Savings* o *Genuine Investments* è un indicatore di sostenibilità che si basa sui concetti

*Life index*²²⁹.

Elemento comune a tutti gli indicatori appena descritti è, comunque, quello di offrire una ‘correzione ambientale’ ai principali indicatori socio-economici dello sviluppo.

Per capire come agiscono concretamente i richiamati indicatori rispetto al più conosciuto indicatore economico del P.I.L. si pensi che nel 2006 la Russia ha registrato un tasso di crescita di P.I.L. nettamente positivo (+8%), ma in termini di risparmio netto rettificato il tasso è stato invece assai negativo (-13%), stando ad indicare una contrazione dell’economia dovuta all’esaurimento delle risorse naturali e dunque ad uno sfruttamento intensivo delle stesse, rilevabile unicamente grazie all’applicazione di questi nuovi indici di ‘crescita verde’.

2.4. SUSTAINABLE DEVELOPMENT: UN PROCESSO PARTECIPATO?

Come affermato anche dal Presidente Dmitry Medvedev²³⁰ nel 2010, le rigide normative ambientali russe particolarmente frammentate e contraddittorie, sono risultate del tutto inefficaci rispetto alle situazioni problematiche che avrebbero dovuto regolare e risolvere.

Considerando inoltre la confusione²³¹ generatasi a seguito delle numerose

della contabilità nazionale verde, ma riformula questi concetti in termini di stock o di patrimonio, piuttosto che di flussi di reddito od consumo. La base teorica è l’idea che la sostenibilità richieda il mantenimento di uno stock costante di “patrimonio esteso”, che non è limitato alle risorse naturali, ma esteso anche a quello fisico, quello produttivo e a quello umano. Esso cerca di integrare nella contabilità nazionale elementi per valutare anche la sostenibilità ambientale. Il capitale che viene incluso nel calcolo e che deve rimanere almeno costante affinché il percorso di sviluppo si possa dire sostenibile include quello produttivo, umano e anche le risorse naturali.

²²⁹ È il nuovo indice OCSE per misurare il benessere economico. È composto da 11 indicatori relativi ad altrettante dimensioni del benessere (condizioni abitative, reddito, lavoro, relazioni sociali, istruzione, ambiente, impegno civico, salute, sicurezza, soddisfazione di vita, conciliazione dei tempi di vita). A seconda dell’importanza attribuita alle diverse dimensioni, l’indice assume valori differenti.

²³⁰ L’intervento *Consolidated State Policy is Needed to Address Environmental Problems* del Presidente della Russia Dmitry Medvedev è disponibile in forma integrale sul sito del Cremlino al seguente link: <http://eng.kremlin.ru/news/273>.

²³¹ La Russia ha sperimentato la centralizzazione dell’autorità in materia di protezione dell’ambiente precedentemente trasferita alle Regioni, tendenza che almeno alcuni leader regionali hanno ritenuto scoraggiante a causa delle giurisdizioni incrociate che si sono appalesate, come affermato anche dagli autori CROTTY J. e RODGERS P., nell’articolo *The Continuing Reorganization of Russia’s Environmental Bureaucracy, Problems of Post-Communism*

riorganizzazioni burocratiche che hanno coinvolto gli organismi, federali e regionali, deputati alla protezione dell'ambiente e al coordinamento di azioni utili alla transizione ecosostenibile dell'economia russa, ben si comprende come mai negli ultimi anni anche altri attori, oltre a quelli istituzionali, abbiano iniziato a svolgere un ruolo attivo nella partita dello sviluppo sostenibile.

In particolare le O.N.G., seppur riscuotendo scarso interesse da parte del Governo, si sono distinte nella formazione, promozione e attuazione di politiche di protezione.

Rispetto ai diritti riconosciuti ai singoli cittadini in materia, alle O.N.G., ne viene infatti riconosciuto un ventaglio più ampio, specie rispetto ai rapporti con gli enti statali, e probabilmente anche per tale motivo sono assai più numerosi i cittadini che decidono di impegnarsi nella protezione dell'ambiente creando un'associazione, piuttosto che agendo singolarmente.

Per quanto riguarda la legislazione nazionale, il Codice della Terra²³², il Codice Forestale²³³ la Legge sulle Aree Protette²³⁴, la legge sulla protezione ambientale²³⁵, riconoscono il diritto delle O.N.G. a sviluppare programmi di protezione naturale, promuovere e organizzare azioni pubbliche per richiamare l'attenzione sui temi ambientali, ricevere informazioni sullo stato dell'ambiente da parte delle agenzie governative, partecipare ai processi decisionali a livello federale, regionale e locale, fare proposte o rivendicazioni su tematiche di interesse. La legge gli riconosce anche la possibilità di impugnare le decisioni in materia di progettazione, ubicazione, costruzione e funzionamento di impianti che potrebbero avere un impatto negativo sull'ambiente²³⁶.

In ambito internazionale, in applicazione dei trattati sottoscritti dalla

59(4), pp.15-26, 2012.

²³² Zemelnyj Kodeks Rossijskoj Federatsii, 2001 [*Land Code of the Russian Federation*, 2001] (Russia), Articles 1, Part 4, Article 31, Part 3, Article 72, Part 3.

²³³ Lesnoj Kodeks Rossijskoj Federatsii, 2006 [*Forest Code of the Russian Federation*, 2006] (Russia), Article 1.

²³⁴ Federalnyj Zakon RF ot 14 marta 1995 N 33-FZ 'Ob osobo ohranyaemyh prirodnyh territoriyah' [*Federal Law of the Russian Federation 14 March 1995 N 33-FZ from On Specially Protected Natural Areas*] (Russia), Article 5.

²³⁵ Federalnyj Zakon RF ot 10 yanvarya 2002 N 7-FZ 'Ob ohrane okruzhayushej sredy' [*The Federal Law of the Russian Federation 10 January 2002 N 7-FZ 'On the Environmental Protection'*] (Russia), Articles 11 -12.

²³⁶ *The Federal Law of the Russian Federation 10 January 2002 N 7-FZ 'On the Environmental Protection'* (Russia), Article 12, Part 1, Paragraph 7.

Federazione Russa, il ruolo di questi organismi si è evoluto da mera assistenza ed osservazione a cooperazione attiva con gli Stati²³⁷, aumentando in questo modo la trasparenza dei processi decisionali, internazionali ed interni.

Almeno in teoria.

Infatti, nonostante la Federazione abbia sottoscritto il programma internazionale Agenda 21²³⁸, e in esecuzione dello stesso abbia istituito *forum* e momenti di discussione pubblica delle leggi ambientali, questi sono attualmente del tutto inefficaci, inutili e svuotati delle loro competenza; e ancora, la ratifica del U.N.F.C.C.C. e del Protocollo di Kyoto²³⁹, passi importanti per l'elaborazione di una normativa nazionale²⁴⁰, che è stata approvata nel 2009²⁴¹, sul clima e i cambiamenti climatici, ha comportato l'obbligo per la Russia di istituire degli organismi di controllo e favorire la discussione e la partecipazione pubblica in materia²⁴² ma la normativa approvata non contiene alcuna indicazione in merito a tale partecipazione, di fatto non permettendola.

Un *gap* ancora più evidente fra dichiarazioni di principio e concretezza delle scelte politiche del Governo russo attiene alla Convenzione di Århus, principale

²³⁷ Per maggiori informazioni circa lo sviluppo della normativa riguardante la partecipazione delle O.N.G. nei trattati internazionali, si cfr. RAUSTIALA K., *States, NGOs, and International Environmental Institutions*, International Studies Quarterly, 41(4), pp.722-724, 1997.

²³⁸ Agenda 21 è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992. Tale documento è formato da 40 capitoli e suddiviso in 4 sezioni: dimensioni economiche e sociali, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti di attuazione. In tema di partecipazione delle O.N.G. Agenda 21 raccomanda ai Governi nazionali di: - considerare i diritti e le responsabilità di tali organizzazioni; - elaborare in modo efficiente nello sviluppo delle politiche governative gli input ricevuti dagli enti non governativi; iii) agevolare il coordinamento con tali organizzazioni e sviluppare meccanismi che consentano alle O.N.G. di svolgere il proprio ruolo di partenariato nel processo di sviluppo ambientale e sostenibile.

²³⁹ Va sottolineato che il processo di ratifica del Protocollo di Kyoto è durato diversi anni; la firma del protocollo è avvenuta nel 1997 ma la sua ratifica è arrivata solo nel 2004, con importanti contributi anche da parte di World Wildlife Fund e Greenpeace Russia.

²⁴⁰ L'art. 4 del U.N.F.C.C.C. statuisce '*All parties [...] formulate, implement, publish and regularly update national [...] programs containing measures to mitigate climate change and measures to facilitate adequate adaptation to climate change.*'.

²⁴¹ Rasporyazhenie Prezidenta RF ot 17 dekabrya 2009 N 861-rp [*Order of the President of the RF 17 December 2009 N 861-rp*] (Russia).

²⁴² Ibid, par. 11.

trattato internazionale sulla democrazia partecipativa in materia ambientale, nel quale vengono stabilite le norme minime in tre settori chiave ossia l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia ambientale e nel quale viene richiesto agli Stati sottoscrittori di adottare entro la propria legislazione le disposizioni necessarie ad assicurare l'effettività di tali diritti²⁴³.

La Convenzione di Åarhus, però, non è ancora stata ratificata dalla Russia, più volte è stato annunciato l'impegno²⁴⁴ del Ministero delle Risorse Naturali rispetto all'elaborazione della documentazione necessaria alla ratifica e all'armonizzazione della legislazione nazionale²⁴⁵ in conformità alle disposizioni della Convenzione, ma sino ad oggi i progressi sono stati assai limitati, ciò a dimostrazione dello scarso, se non nullo, interesse del Governo alla ratifica e, ancor più, ai principi di trasparenza, democrazia partecipativa e attenzione alle tematiche ambientali.

Seppur la legislazione russa già preveda, in astratto, il diritto dei privati cittadini e delle O.N.G. di accedere alle informazioni ambientali e di agire in giudizio²⁴⁶, a causa della mancata applicazione nell'ordinamento russo degli strumenti giuridici suggeriti nella Convenzione di Åarhus, la concreta applicazione di tali diritti risulta assai debole²⁴⁷.

Oltre a ciò, è da rilevare che l'eventuale ratifica potrebbe indurre le imprese private, come già si è potuto constatare in altri Paesi, a divulgare le informazioni concernenti la sostenibilità ambientale della propria attività produttiva, ed anzi,

²⁴³ In particolare, gli articoli 6, 7 e 8 della Convenzione incoraggiano le parti a sviluppare meccanismi per un maggiore coinvolgimento dei cittadini e delle O.N.G. nei processi decisionali riguardanti piani, programmi e norme giuridicamente vincolanti in materia ambientale.

²⁴⁴ La notizia è ancora disponibile ai seguenti link:

http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=127881&sphrase_id=326083, visitato in data 07.08.2017

http://www.mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=134408&sphrase_id=540781, visitato in data 07.08.2017.

²⁴⁵ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, 2161 UNTS 447, Article 3, Part 1.

²⁴⁶ Federalnyj Zakon RF ot 10 yanvarya 2002 N 7-FZ 'Ob ohrane okruzhayushej sredy' [*Federal Law of the RF 10 January 2002 N 7-FZ 'On the Environmental Protection'*] (Russia), Article 12.

²⁴⁷ È da rilevare come, almeno in un momento iniziale, le O.N.G. non abbiano sostenuto la ratifica della Convenzione di Åarhus e ciò in quanto temevano che le disposizione della stessa, l'art. 12 in particolare, potesse risultare maggiormente restrittivo rispetto alla legislazione nazionale russa in materia di accesso alle informazioni. Rilevando l'inefficacia della normativa interna, però, le stesse organizzazioni hanno in seguito mutato atteggiamento, richiedendo a gran voce la ratifica della Convenzione.

probabilmente renderebbe addirittura obbligatoria la pubblicazione dei *business plan* delle aziende, al fine di valutarne l'eventuale influenza – negativa o positiva – sull'ambiente. Attualmente, invece, le imprese non hanno invece alcun obbligo in tal senso, tantomeno quello di rispondere ad eventuali istanze formulate da cittadini o associazioni private.

2.4.1. *EDUCARE ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE*

Assodati gli evidenti limiti insiti nell'ordinamento giuridico in materia ambientale e la crisi sociale ed ecologica in cui si trova la Federazione Russa, un elemento sul quale alcuni importanti attori non governativi²⁴⁸ hanno ritenuto si dovesse iniziare ad investire in modo importante, è stata la formazione e l'educazione ad uno sviluppo sostenibile, della popolazione in generale ma anche di coloro i quali lavorano nel campo della politica, dell'economia e dell'agricoltura.

L'importanza della componente educativa rispetto alla sfida dello sviluppo sostenibile era già stata sottolineata in diverse occasioni²⁴⁹ a partire dal vertice mondiale di Rio de Janeiro del 1992, ove era presente anche la Federazione Russa.

In tema, il capitolo 36 della già citata *Agenda 21*, afferma

“Education, including formal education, public awareness and training

²⁴⁸ Ci si riferisce qui, in particolare all'O.N.G. Green Cross International, presente in oltre 30 paesi in tutto il mondo ma voluto dall'ex leader sovietico Mikhail Gorbaciov. Nel gennaio del 1989, parlando al *Global Forum for Survival of Humanity*, il Presidente Gorbaciov cercò di trovare una soluzione adeguata ai problemi ecologici che superavano le frontiere nazionali e propose l'idea di un'organizzazione capace di applicare il modello di riposta all'emergenza medica del Comitato Internazionale della Croce Rossa. Il progetto prese forma nel giugno 1992, quando i delegati dell'Earth Summit di Rio de Janeiro avvicinarono il Presidente Gorbaciov per affidargli il compito di istituire questa organizzazione. Nello stesso tempo Roland Wiederkehr, consigliere del Parlamento svizzero, fonda *World Green Cross* con lo stesso obiettivo. Le due organizzazioni si fusero nel 1993 per formare *Green Cross International*.

²⁴⁹ Il Quadro d'Azione di Dakar ha proclamato che “l'istruzione è un diritto umano fondamentale. È la chiave per lo sviluppo sostenibile [...] per una effettiva partecipazione nella società e nell'economia del XXI secolo, colpite da una rapida globalizzazione.”. In occasione dell'accordo finale del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002, svoltosi a Johannesburg, è stato sottolineato che “il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale, inclusi quelli contenuti nella *Millennium Declaration*, richiederanno un significativo aumento del flusso di risorse finanziarie destinate all'istruzione”. Riconoscendo il ruolo cruciale dell'educazione, l'O.N.U. ha proclamato il Decennio dell'istruzione per lo Sviluppo Sostenibile (2005-2014), attraverso il quale ha voluto mobilitare le risorse educative del mondo per contribuire a creare un futuro più sostenibile.

should be reorganized as a process by which human beings and societies can reach their fullest potential. Education is critical for promoting sustainable development and improving the capacity of the people to address environment and development issues”²⁵⁰.

Attraverso un’istruzione orientata alla sostenibilità, si ritiene possibile formare risorse umane in grado di ottimizzare la produttività, incoraggiare il progresso tecnico, promuovere condizioni culturali favorevoli ad un cambiamento sociale ed economico e dunque raggiungendo una crescita economica più equa e caratterizzata da un minore impatto sull’ambiente²⁵¹.

Oltre a quanto sin qui indicato, educare alla sostenibilità significa anche formare dei soggetti-consumatori capaci di svolgere un ruolo attivo ed informato nella tutela dell’ambiente, costruendo una cultura del consumo sostenibile.

Tale concetto è strettamente collegato a quello di sviluppo sostenibile che, mutuando quanto affermato nel Rapporto Brundtland del 1987, “*Yet in the end, sustainable development is not a fixed state of harmony, but rather a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs*”²⁵², impone scelte, anche drastiche, che rendano gli attuali stili di vita coerenti con il mantenimento delle risorse utili ai bisogni di chi verrà in futuro.

In accordo con il programma Agenda 21, la 57esima sessione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel 2002 ha istituito la *UN Decade of Education for Sustainable Development E.S.D. (2005 -2014)*, con l’obiettivo di promuovere l’importanza della formazione e dell’istruzione in materia di sviluppo

²⁵⁰ Traduzione dell’Autore: L’istruzione, ivi compresa l’istruzione formale-scolastica, la pubblica consapevolezza e formazione, dovrebbero essere riorganizzate quale processo grazie al quale gli esseri umani e le società possano raggiungere la pienezza delle loro capacità. L’istruzione è fondamentale per promuovere lo sviluppo sostenibile e migliorare la capacità delle persone di affrontare le questioni ambientali e della crescita.

²⁵¹ Sul punto cfr. KASIMOV N. MAZUROV J. e TIKUNOV, V., *Vector of Innovation: from environmental education to education for sustainable development*. In: Proceeding of the All-Russia Meeting “Education for Sustainable Development”, pp.15-32, 2003.

²⁵² Tuttavia, alla fine, lo sviluppo sostenibile non è una definitiva condizione di armonia, ma è piuttosto un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l’orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali sono resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali.

sostenibile²⁵³.

La presenza della Federazione Russa fra i Paesi inclusi nel programma di realizzazione del Decennio e nella *United Nations Economic Commission for Europe* (U.N.E.C.E.) che si è occupata dell'elaborazione della “*Strategia educativa per lo sviluppo sostenibile*” ha suscitato grandi speranze, purtroppo tradite, da parte degli esperti del settore, delle associazioni e del mondo accademico, già dediti da tempo all'elaborazione di programmi di E.S.D..

Di fatto, ancora oggi manca un sistema di insegnamento istituzionale statale ed il Governo russo, negli anni, ha investito pochissimo in termini economici e infrastrutturali rispetto a tale tema: la maggior parte dei programmi promossi a livello federale e regionale, invero numerosissimi, devono la propria esistenza all'impegno di istituti di ricerca, associazioni o singoli professionisti, ossia organizzazioni civili che hanno evidenti limiti rispetto all'efficacia territoriale dei programmi promossi.

Anche in questo caso, in materia ambientale, la società ha anticipato la politica e le istituzioni.

2.4.2. *DIFFONDERE UN CONSUMO SOSTENIBILE*

Nella Dichiarazione di Rio, gli Stati riuniti avevano posto l'accento sull'urgenza di modificare oltre che gli attuali modelli di produzione anche i modelli di consumo, oramai insostenibili, tramite la definizione di *new concepts of wealth and prosperity which allow higher standards of living through changed lifestyles and are less dependent on the Earth's finite resources and more in harmony with the Earth's carrying capacity* e aprendo così la strada al riconoscimento dell'importanza dei fattori sociali e individuali nel percorso verso la sostenibilità.

Fra gli strumenti individuati per l'attuazione del consumo sostenibile, il più

²⁵³ Con Risoluzione 57/254 dell'Assemblea Generale dell'O.N.U sono stati dettagliati i principali obiettivi del decennio: 1. Facilitare la transizione allo sviluppo sostenibile; 2. rafforzare il ruolo guida dell'istruzione nella consapevolezza e comprensione dello sviluppo sostenibile; 3. promuovere l'interazione e la collaborazione tra tutti i soggetti interessati nell'educazione allo sviluppo sostenibile; 4. migliorare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento in materia; 5. sviluppare strategie per attuare e migliorare l'efficacia di tale tipo di insegnamento a tutti i livelli.

completo e scientifico è certamente il *Life Cycle Assessment*, che non ha però trovato ampia diffusione nella Federazione Russa, dove viene invece privilegiato lo strumento della Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A), non adatta all'analisi ambientale dei processi produttivi.

Pensando ai singoli consumatori, che certamente non possono ricorrere ad uno strumento quale la L.C.A. - o la V.I.A. -, e proprio per semplificare il processo di individuazione di prodotti ambientalmente sostenibili, anche nella Federazione Russa sono state sviluppate, da parte di associazioni e organizzazioni non governative, delle certificazioni ambientali di prodotto. Trattasi di strumenti il cui uso viene determinato dalla scelta volontaria dei produttori, e finalizzati a contrassegnare, con un determinato marchio o etichetta, i prodotti caratterizzati da un ridotto impatto ambientale.

Tale tipologia di certificazioni è totalmente volontaria e deve nettamente distinguersi dalle certificazioni nazionali GOST e E.A.C., di cui si darà conto nei paragrafi a seguire²⁵⁴.

2.5. CERTIFICAZIONI AMBIENTALI NELLA FEDERAZIONE RUSSA

Ai sensi dell'art. 2 della Legge Federale n. 184 of 27.12.2002 sulla Regolamentazione Tecnica, le certificazioni di prodotto vengono definite come *a form of confirmation by the certification agency of objects' compliance with the requirements of technical regulations, provisions of standards, sets of rules or terms of contracts*²⁵⁵, l'art. 20 della stessa legge definisce due tipi di conformità, obbligatoria e volontaria, regolate dai successivi artt. 22 e 23 ai sensi dei quali i prodotti messi in circolazione nel mercato russo devono essere sottoposti a certificazione obbligatoria, in mancanza della quale non possono circolare o essere importati, mentre i prodotti oggetto di certificazione volontaria vengono etichettati con il marchio di conformità del relativo sistema, a seguito di una

²⁵⁴ Sul punto si cfr. § 2.5.1. e 2.5.2..

²⁵⁵ Traduzione dell'Autore. Le certificazioni vengono definite come un marchio rilasciato da organismi di certificazione che confermano la conformità alle [del prodotto] alle prescrizioni della regolamentazione tecnica, delle norme, dei codici di pratica e delle condizioni di contratto.

procedura di controllo stabilita dal competente organismo e in base alla volontà autonoma del produttore di aderire o meno ad una determinata strategia di *green marketing*.

La legge federale sulla protezione ambientale afferma che scopo delle certificazioni ambientali è garantire la sicurezza delle attività produttive presenti sul territorio della Federazione Russa ed il fatto che le stesse siano conformi alle disposizioni contenute nella Legge Federale n. 184/2002²⁵⁶.

Attualmente, comunque, non esiste nell'ordinamento russo una definizione formale di certificazione ambientale, obbligatoria o volontaria, che viene dunque mutuata da altri, e non esiste una regolamentazione nazionale dei sistemi di etichettatura volontaria²⁵⁷, bensì una autoregolamentazione che, da un punto di vista territoriale, riguarda per lo più le grandi città – Mosca, San Pietroburgo –, ove è infatti possibile rinvenire una certa vivacità riguardo l'applicazione dei sistemi di etichettatura volontaria da parte delle aziende.

Ciò dimostra che il mercato dei prodotti ecologici, in questo Paese, è ancora in fase di sviluppo, infatti, nonostante le certificazioni ambientali siano riconosciute quale strumento di *marketing* e come tali siano utilizzate dalle aziende, ancora non sono state riconosciute quale ambito di intervento prioritario da parte del Governo.

2.5.1. *IL PRIMO STRUMENTO CERTIFICATIVO: GOST*

La prima certificazione di prodotto, cd. GOST²⁵⁸, sostituita nel 2012 dal Certificato E.A.C., è stata istituita dopo il crollo del regime sovietico e

²⁵⁶ Article 31. *Ecological Certification* 1. *Ecological certification shall be performed for the purpose of ensuring an ecologically- safe pursuance of economic and other activities on the territory of the Russian Federation.* 2. *Ecological certification may be compulsory or voluntary.* 3. *Compulsory ecological certification shall be performed in the manner determined by the Government of the Russian Federation.*

²⁵⁷ A parte la menzione che ne viene fatta dalla Legge Federale le certificazioni volontarie in Russia sono regolate dalle Regole sulla Certificazione nr. 26., stabilita dall'Agenzia Federale di regolamentazione Tecnica e Metrologia (Gosstandart) con Decreto n. 2284 del 10 maggio 2000 e dalle Regole sul sistema di Registrazione Statale per la Certificazione e i Marchi di Conformità nella Federazione Russa, stabilite con Decreto Gosstandart n. 18 del 22 aprile 1999 e registrato con Decreto del Ministro della Giustizia n. 1975 del 14 giugno 1999.



258

Marchio GOST.

riguardava oltre al territorio russo, la Bielorussia e il Kazakistan²⁵⁹. Il 7 febbraio 1992, venne emanata la legge n. 2300-1 “Sulla tutela dei diritti dei consumatori”, grazie alla quale venne sancito il diritto ad avere sul mercato prodotti sicuri e di qualità, nonché informazioni dettagliate circa le caratteristiche dei prodotti acquistati. Al fine di ottemperare a tale normativa, l’Agenzia Federale per il Regolamento Tecnico e la Metrologia e il Comitato Doganale russo formularono i requisiti e le caratteristiche tecniche richieste per i prodotti d’importazione, istituendo l’attestazione di conformità Gost Standard.

La GOST R²⁶⁰, in cui l’abbreviazione GOST stava per “Norma Nazionale”, mentre R per Russia²⁶¹, era sostanzialmente di due tipi: obbligatoria, richiesta per l’importazione e l’immissione sul mercato della Federazione Russa di alcune tipologie di prodotti, e volontaria²⁶², con lo scopo di promuovere un prodotto, o anche un produttore, da un punto di vista commerciale e di *marketing*.

Attraverso il certificato obbligatorio, organismi di certificazione indipendenti sia dai fabbricanti che dai consumatori, attestavano la conformità di un prodotto ai requisiti stabiliti dalla Regolamentazione Tecnica disciplinata con legge federale n. 184²⁶³.

Il certificato di conformità, che poteva essere rilasciato per un singolo prodotto o per una famiglia di prodotti, da mettere in commercio o da utilizzare in ambito industriale, doveva necessariamente indicare gli estremi dell’ente di certificazione, il nome del fabbricante e del richiedente, l’elenco dei prodotti, il codice doganale, il codice merceologico nazionale dei prodotti ed anche le norme GOST di riferimento.

²⁵⁹ In questi Stati, pur se con denominazioni diverse, esistono omologhi della certificazione GOST R e le relative regole tecniche hanno alcune varianti che permettono di un facile adattamento alla struttura produttiva ed industriale del paese in cui devono essere applicate.

²⁶⁰ La certificazione GOST R è equivalente alla marcatura CE in Europa.

²⁶¹ La lettera K qualifica invece i certificati di conformità GOST per il Kazakistan e la lettera B quelli per la Bielorussia.

²⁶² Il certificato di conformità GOST R volontario è un’attestazione rilasciata da un organismo di certificazione al fine di attestare la conformità di un prodotto non ai requisiti essenziali di sicurezza, ma alle norme tecniche direttamente individuate dal richiedente ad individuare le norme tecniche a cui si vuole verificare la rispondenza del prodotto in sede della certificazione. Nel caso della certificazione obbligatoria invece, le norme di riferimento sono stabiliti dalla legge.

²⁶³ *Federal Law N. 184-FZ of 27 december 2002 on technical regulation.*

È da rilevare come, nel corso del 2012, anno in cui la certificazione GOST è stata abolita, lasciando spazio all'E.A.C., la Federazione Russa sia diventata membro della *World Trade Organisation*, dopo un cammino lento e problematico, motivato in particolare dalla volontà della Russia di mantenere una propria autonomia e libertà in materia di politiche doganali e commerciali, fra le quali, appunto, rientravano i sistemi di certificazione obbligatori che, di fatto, rappresentavano un ostacolo alla circolazione delle merci²⁶⁴ e dovevano essere sostituite, secondo le indicazioni del W.T.O., da una normativa meno complessa in tema di standard e protezione ambientale.

2.5.2. LA CERTIFICAZIONE E.A.C.²⁶⁵ NEL MERCATO DELL'E.E.U.

La nascita nel 2010 dell'Unione economica euroasiatica (E.E.U.) – ex Unione Doganale - quale spazio di libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, costituita da Russia, Bielorussia, Kazakistan, Kirgizstan e Armenia, ha reso sempre più evidente l'esigenza di regole e standard comuni tra i paesi aderenti²⁶⁶.

Per tale ragione è stata adottata una normativa unica in materia di regolamentazione tecnica e valutazione della conformità dei prodotti circolanti nell'Unione Economica Euroasiatica ed un'unica certificazione, valida in ogni Stato membro dell'Unione economica euroasiatica, impropriamente²⁶⁷ conosciuta come E.A.C. che, a far data dal 2012, ha sostituito le previgenti certificazioni nazionali GOST.

L'E.A.C. può essere definito un modello di conformità misto, certificativo-dichiarativo, infatti, con il certificato di conformità E.A.C., rilasciato da

²⁶⁴ Meglio sarebbe definirle barriere tecniche al commercio.

²⁶⁵ L'acronimo E.A.C. significa EurAsian Conformity o in lingua originale Евразийское соответствие.

²⁶⁶ L'Unione Economica Eurasiatica (*Eurasian Economic Union*, E.E.U.) è un'organizzazione internazionale che riunisce alcuni stati post-sovietici, nata per perseguire i seguenti obiettivi: mercato comune, armonizzazione delle tariffe doganali, direttive comuni per la sicurezza delle frontiere, armonizzazione delle legislature nazionali e degli standard tecnici di prodotto, creazione di condizioni comuni per le attività produttive e l'imprenditoria, sistema comune ed unificato dei trasporti, mercato generale dell'energia.

²⁶⁷ Il sistema di certificazione dell'Unione Economica Eurasiatica è conosciuto sotto diverse denominazioni tra cui certificazione E.A.C., certificazione TR CU - *Technical Regulation Custom Union* -, certificazione TR TS - acronimo по технический регламент таможенного союза – o ancora certificazione dell'Unione Doganale Euroasiatica.

organismi di certificazione accreditati, viene dichiarata l' idoneità di singole categorie di prodotti commercializzati nel mercato unionale, o in esso importati, rispetto a requisiti essenziali di sicurezza imposti dai rispettivi Regolamenti Tecnici²⁶⁸.

Diversa è, invece, la dichiarazione di conformità E.A.C., ossia, un' autocertificazione emessa da un soggetto abilitato che, a differenza della dichiarazione di conformità CE, deve essere rilasciata, salvo pochissime eccezioni, sulla base di un rapporto di prova dei requisiti essenziali di sicurezza - R.E.S.-, ed è soggetta a registrazione nel pubblico registro delle attestazioni di conformità, tenuto presso l' Ente di Accreditamento di ciascuno Stato membro²⁶⁹.

I nuovi regolamenti tecnici dell' E.E.U., conosciuti anche come regolamenti TR/TC, entrati gradualmente in vigore dal 15 febbraio 2012 e sino al 15 febbraio 2015 a seconda del settore produttivo, definiscono i requisiti minimi necessari per la progettazione, costruzione, commercializzazione, trasporto, installazione, utilizzo e smaltimento di numerosi prodotti, comprese macchine e attrezzature, con riferimento alla sicurezza della vita e della salute dei cittadini, dell' ambiente, degli animali e la prevenzione delle azioni ingannevoli nei confronti dei consumatori.

Le differenze esistenti rispetto ai precedenti regolamenti nazionali vanno indubbiamente verso un' armonizzazione delle norme tecniche dei singoli Stati, confluendo verso le normative internazionali ISO²⁷⁰.

Da non confondere con la certificazione E.A.C., ma prodromico alla stessa, è il ' certificato di registrazione statale EURASEC ' che è stato introdotto nell' Unione il 1 luglio 2010 ed ha sostituito i diversi sistemi nazionali di certificazione igienica dei prodotti, in conformità con la decisione della

²⁶⁸ Di norma i Regolamenti Tecnici contengono termini e definizioni, regole di accesso al mercato e messa in servizio dei prodotti, requisiti di sicurezza, requisiti di etichettatura del prodotto, procedure di valutazione della conformità.

²⁶⁹ Nella Federazione Russa, le dichiarazioni di conformità TR CU vengono registrate e pubblicate in una banca dati centralizzata. Tale processo è gestito e supervisionato dagli enti statali di accreditamento. Si possono visionare i certificati di conformità al seguente link: http://public.fsa.gov.ru/rss_rf/ e le dichiarazioni di conformità al <http://public.fsa.gov.ru/rds/>.

²⁷⁰ E' da notare che in alcuni casi i regolamenti TR/TC si discostano dalla normativa ISO per motivi esclusivamente climatici, per esempio si pensi al funzionamento di un macchinario in un' azienda siberiana e alle sue temperature d' esercizio, che saranno sicuramente diverse da quelle previste in un Paese mediterraneo.

Commissione dell'Unione doganale del 28 maggio 2010 n. 299 *“In applicazione delle misure igieniche nell’Unione doganale”*.

Tale certificato è il documento ufficiale²⁷¹ attraverso il quale viene confermata la sicurezza per la salute delle persone e attestata la conformità dei prodotti alle normative igienico – epidemiologiche stabilite sull’intero territorio dell’E.E.U., senza il quale i prodotti soggetti a certificazione obbligatoria non possono ottenere il certificato di conformità e quindi non possono essere importati e utilizzati nel territorio unionale.

Elemento di assoluta novità dei regolamenti TR/TC è, invece, la figura dell’*applicant* o Rappresentante Autorizzato del produttore nel territorio dell’Unione e responsabile per lo stesso dinanzi alle competenti autorità per quanto attiene a conformità, marcatura ed eventuali danni causati dai prodotti introdotti nell’Unione.

L’applicant viene definito:

“A legal entity duly registered in the state - a member of the Customs Union, which is defined by the manufacturer on the basis of an agreement with him to carry out actions on behalf of a conformity assessment and product placement in the common customs territory of the Customs Union, as well as laying solidarity with the manufacturer of liability for non-conformance to the requirements of this technical regulation”.

Può trattarsi di una persona giuridica o un imprenditore individuale registrato nel territorio dell’E.E.U., in conformità alle leggi di uno dei paesi membri di tale Unione, oppure il produttore, o un altro soggetto giuridico o imprenditore individuale che ha diritto a svolgere le funzioni del produttore estero, in virtù di un accordo scritto che definisce le reciproche responsabilità.

L’applicazione di una normativa unica in tema di certificazione dei prodotti porta con sé l’evidente vantaggio di poter importare e commercializzare prodotti

²⁷¹ In Russia tale certificato è rilasciato dal Rospotrebnadzor (Роспотребнадзор) che svolge il compito di sorveglianza di tutela della salute e dei diritti dei consumatori. Se il certificato è rilasciato all’importatore (russo, bielorusso o kazako) la sua validità è pari alla durata del contratto di fornitura tra il produttore estero e l’importatore e dunque ogni nuovo importatore dovrà ottenere un nuovo certificato. Se invece il certificato è rilasciato al produttore è valido a tempo indeterminato e può essere usato per qualunque importatore.

omogenei, da un punto di vista doganale, contemporaneamente e con un'unica attestazione di conformità, sia sotto forma di dichiarazione CU-TR che sotto forma di certificazione, sul territorio dei paesi facenti parte dell'unione Euroasiatica.

Secondo gli esperti del settore, un altro considerevole vantaggio consiste nel differente approccio alla classificazione dei prodotti: con l'entrata in vigore dell'E.A.C. è stato, infatti, abbandonato il precedente sistema, basato sulla suddivisione settoriale dei vari prodotti in accordo al classificatore merceologico nazionale, che aveva il limite di circoscrivere l'ambito di applicazione di un prodotto ad un solo e preciso settore industriale²⁷², passando ad un sistema in cui la classificazione è basata sull'omogeneità costruttiva dei prodotti e dei requisiti che tali prodotti devono possedere.


Tale certificazione, una volta rilasciata, viene graficamente apposta al prodotto, alla confezione e alla relativa documentazione mediante la combinazione stilizzata di tre lettere - "E", "A" e "C"²⁷³ -, finalizzate a rendere evidente ai consumatori e agli operatori commerciali la rispondenza del prodotto ai Regolamenti Tecnici dell'Unione.

2.5.3. SISTEMI VOLONTARI DI CERTIFICAZIONE AMBIENTALE: FOCUS VITALITY LEAF

In linea generale c'è sempre stata una grande attenzione da parte delle competenti autorità internazionali di standardizzazione nei confronti degli organismi di certificazione russi e ciò a causa della mancanza di fiducia nei confronti delle loro procedure di verifica.

La prima certificazione ambientale della Federazione Russa, approvata nel 1998 dalla Gosstandart (GOST P 51150-98)²⁷⁴ e finalizzata a garantire che

²⁷² Capitava di sovente che per poter utilizzare un prodotto già in possesso di certificazione, ma in un settore diverso da quello per il quale era stato certificato, bisognava certificarlo di nuovo.

²⁷³  Il rapporto con l'immagine è l'esatto di un quadrato a sfondo bianco o di contrasto. La base non può essere inferiore a 5 mm; l'elemento deve essere ben visibile ad occhio nudo e può essere fatto con qualsivoglia metodo a condizione che sia accompagnato al prodotto, alla confezione e alla relativa documentazione.

²⁷⁴ GOST R ISO 51150-98. Produktziya, svobodnaya ot khlororganicheskikh soedineniy. Znak "Svobodno ot khlor". Moscow, IPK Izdatelstvo standartov, 1998.

nessun inquinante a base di cloro venisse rilasciato nell'ambiente durante le fasi di produzione, trasformazione o riciclaggio del prodotto sul quale veniva apposta²⁷⁵, è stata la *Free from Chlorine*²⁷⁶, elaborata dalla O.N.G. Greenpeace Russia ma mai concretamente applicata.

Attualmente, invece, l'unico sistema di certificazione di prodotti e servizi internazionalmente riconosciuto è *Vitality Leaf*²⁷⁷ (di Tipo I - ISO 14024), sviluppato nel 2001 dalla principale O.N.G. russa *Ecological Union*²⁷⁸, ufficialmente registrato dalla *Russian Federal Agency of Technical Regulation* (РОСС RU. И457.04ЧГ00), entrato a far parte del *Global Ecolabelling Network* nel 2007 e riconosciuto dal G.E.N. *Internationally Coordinated Ecolabelling System*²⁷⁹ nel 2011.

Tale tipo di *eco label* riguarda una vasta gamma di prodotti (alimentari e non) e servizi presenti sul mercato, al momento ne esistono quattro versioni: *Leaf of Life* - marchio di qualità ecologica, *Leaf of Life – Eco prodotto*, *Leaf of Life – Eco ufficio*²⁸⁰ e *Leaf of Life – Eco hotel*²⁸¹.

La 'foglia di vita' viene rilasciata solo a seguito di valutazione positiva effettuata dal *Central Certification Body* e dal *Public Advisory Board*, sulle fasi del ciclo di vita del prodotto o servizio per il quale si richiede la certificazione, secondo il tipico approccio europeo *from the cradle to the grave*.

²⁷⁵ Pervaya v istorii Rossii sistema ekologicheskoy sertifikatsii zavoevyvaet rynek, Greenpeace Russia, 2000, www.greenpeace.org/russia/ru/press/releases/36532.



²⁷⁶ Logo ideato da Greenpeace Russia, Free from Chlorine.



²⁷⁷ Vitality Leaf.

²⁷⁸ Fino al 2010 la *Ecological Union* era individuata come *St. Petersburg Ecological Union*.

²⁷⁹ G.E.N.I.C.E.S. è il processo di revisione stabilito dal G.E.N. per i propri membri, finalizzato ad un coordinamento internazionale dei criteri stabiliti dai diversi programmi di certificazione.

²⁸⁰ Il programma di certificazione per gli edifici adibiti ad uffici è stato sviluppato a partire dal 2010 e, ad oggi, solo alcuni hanno ricevuto riscontro positivo dall'analisi effettuata da parte dell'*Ecological Union*: l'edificio Ingosstrakh a Sochi, l'Istituto di Strelka a Media, l'Istituto di Architettura e Design a Mosca, l'Ufficio di Pricewaterhouse Cooper a Krasnodar e l'ufficio del Comitato Organizzatore Olimpico di Sochi.

²⁸¹ Entrato in vigore a far data dal 2009.

Tale analisi viene effettuata in conformità alle norme internazionali del sistema ISO 14020 e 14024, secondo precisi criteri che valutano gli elementi di maggiore impatto ambientale del prodotto, distinguendo i prodotti in categorie, fissando obiettivi di riduzione dell'impatto ambientale raggiungibili (di norma una riduzione del 30%) e requisiti tecnici, funzionali e ambientali dei prodotti e dei servizi, capaci di tutelare la sicurezza della salute umana.

I criteri di sicurezza ambientale richiesti per il rilascio di tale certificazione dipendono in gran parte dagli aspetti tecnici del gruppo di prodotti cui ci si riferisce²⁸², ma vi sono alcuni requisiti generali tra i quali l'assoluto rispetto della normativa di protezione ambientale, di sicurezza antincendio e di protezione dei luoghi di lavoro, l'uso efficiente delle risorse naturali, il monitoraggio e l'impegno alla diminuzione delle emissioni in atmosfera, dei rifiuti e degli scarichi, la totale assenza nella composizione del prodotto in questione di sostanze nocive (cancerogeni, mutageni, metalli pesanti), lo sviluppo di misure atte a ridurre l'impatto ambientale del processo di produzione e l'impegno ad una cultura ambientale all'interno dell'azienda.

L'*Ecological Union*, comunque, non ha elaborato solamente un sistema di etichettatura ecologica di Tipo I. Nel 2013 è anche diventata membro di alcune organizzazioni internazionali di standardizzazione presenti negli Stati Uniti, in Svezia e in Gran Bretagna, accreditate per le valutazioni L.C.A. e il rilascio di dichiarazioni E.P.D. (etichettatura ecologica Tipo III²⁸³), in questo modo permettendo alle società russe di ottenerla senza doversi rivolgere direttamente all'ente straniero. Concretamente l'*Ecological Union* si occupa di effettuare la raccolta dei dati utili alla valutazione del ciclo di vita del prodotto, trasmettendoli poi all'ente certificatore per la revisione finale e il rilascio del certificato.

²⁸² L'elenco dettagliato delle regole stabilite per ciascuna categoria di prodotti è disponibile in lingua originale al seguente link: <http://ecounion.ru/listok-zhizni/standarty/reestr-ekostandartov/>.

²⁸³ L'*Environmental Product Declaration* (o Dichiarazione Ambientale di Prodotto) è uno schema di certificazione volontaria di prodotto, nato in Svezia ma di valenza internazionale, sviluppato in applicazione della ISO 14025:2006. È uno strumento di comunicazione volontario attraverso il quale l'azienda fornisce informazioni oggettive, confrontabili e credibili relative alle performance ambientali di un prodotto o servizio. La norma internazionale prevede la realizzazione di specifiche regole di prodotto (*Product Category Rules*, PCR), che definiscono i parametri tecnici e funzionali della categoria, il campo di applicazione dello studio del ciclo di vita (*Life Cycle Assessment*, L.C.A.) e gli aspetti ambientali rilevanti.

Anche questa scelta rende noto come il Paese – *rectius*, le imprese private e i privati cittadini – stia gradualmente riconoscendo i vantaggi competitivi offerti da prodotti e servizi ecologici e l'utilità dei sistemi di *eco label* per la promozione delle aziende, la riduzione dell'inquinamento e il miglioramento della qualità della vita della popolazione e dell'ambiente naturale, seppur con evidenti limiti che ancora non permettono al mercato di lavorare concretamente ad una transizione *green* dell'economia della Federazione Russa.

2.6. LIMITI E PROSPETTIVE DELLA PROTEZIONE AMBIENTALE NELLA FEDERAZIONE RUSSA

L'analisi sin qui condotta permette alcune brevi considerazioni in merito ai limiti più evidenti riscontrati nell'ordinamento giuridico russo, restio a riconoscere l'importanza del proprio ruolo nella sfida dello sviluppo sostenibile e della *green economy*, e permette di formulare alcuni suggerimenti in merito alle riforme auspicabili per una maggiore diffusione degli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente ed una maggiore partecipazione delle aziende produttrici e dei consumatori nel processo di transizione.

La politica ambientale russa è da sempre argomento di grande attualità in ragione delle relazioni internazionali e del ruolo di 'potenza energetica'²⁸⁴ di questo Paese che è, di fatto, il più grande esportatore di petrolio, gas e risorse naturali nel mondo, a detrimento dell'ecosistema globale.

Nonostante il 2017 sia stato dichiarato dal Governo Putin "Anno dell'Ecologia e dell'Ambiente" e malgrado gli impegni assunti sul piano internazionale mediante la sottoscrizione di accordi e programmi sulla diminuzione dell'inquinamento, lo sviluppo sostenibile e il contrasto ai cambiamenti climatici, ancora oggi deve rilevarsi come a livello politico il problema della tutela ambientale non sia percepito come prioritario.

La legislazione russa in materia è caratterizzata da una dispersione del quadro

²⁸⁴ La Federazione Russa, alla fine del 2016 è diventata, di fatto il primo Paese nella produzione di petrolio. Secondo la *Joint Organization Data Initiative* (Jodi), nel mese di dicembre 2016 l'incremento annuo è salito al 4%, arrivando all'estrazione di 10,49 milioni di barili al giorno. Con tali risultati, per la prima volta da marzo 2016, la Federazione Russa ha superato l'Arabia Saudita nella produzione del greggio.

normativo, mentre da un punto di vista istituzionale è da rilevare l'assenza di un'attività di controllo e monitoraggio dell'applicazione di tali leggi e della loro concreta efficacia rispetto alla tutela delle risorse naturali e dell'ambiente da parte di un unico organismo statale con mansioni ispettive.

A tale situazione deve anche aggiungersi la cronica carenza di finanziamenti devoluti alla ricerca e allo sviluppo nel settore della tutela ambientale e la mancanza di un impegno governativo nella diffusione di programmi di educazione cui, fortunatamente, si è contrapposto un impegno assiduo e radicato da parte delle Organizzazioni Non Governative, dei professionisti e delle imprese private in attività di sensibilizzazione rispetto al tema del *sustainable development* e della *green economy*.

È da evidenziare come, nonostante il tradizionale approccio di tipo *command and control* abbia mostrato anche in questo ordinamento tutti i propri limiti²⁸⁵, la Federazione Russa non sia intervenuta a sviluppare adeguate politiche di prevenzione e di conformità ambientale e a diffondere modelli di produzione e consumo sostenibili, quasi non riconoscendo, o forse non volendo riconoscere, le potenzialità di un approccio integrato con il mercato alla tutela delle risorse naturali.

Tale atteggiamento di sfiducia verso gli strumenti di mercato risulta più evidente nell'ambito delle certificazioni ambientali di prodotto che, seppur ampiamente diffuse nei mercati dei vicini partner commerciali (Unione Europea ed Estremo Oriente), faticano invece a svilupparsi nell'ordinamento russo ove, ad un discreto interesse da parte dei consumatori, si contrappone una mancanza di riconoscimento governativo.

Anche se tale dichiarazione può avere un sapore apodittico, si ritiene che solo con la caduta dell'attuale regime 'pseudo-liberale' russo si potrà assistere al passaggio da una *brown economy* [...ad una economia di mercato] ad una economia *green*, orientata al *sustainable development*.

²⁸⁵ I limiti degli strumenti di tipo *command and control*, tradizionalmente basati su un meccanismo di imposizione di divieti o obblighi di comportamento, sono enfatizzati dall'assenza di un adeguato sistema di controllo da parte delle istituzioni governative e federali.

3. CAPITOLO III – L’INFORMAZIONE AI CONSUMATORI NELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE

3.1. INTRODUZIONE

La Cina degli ultimi sessanta anni è stata caratterizzata da uno sviluppo economico senza precedenti, con conseguenze disastrose sulla popolazione e l’ambiente naturale²⁸⁶.

L’industrializzazione forzata che ha avuto inizio con la politica del Grande Balzo in avanti²⁸⁷ di Mao Tse Tung, difatti, portò con sé l’apertura di numerose industrie alimentate a carbone, la deforestazione su vasta scala, lo sfruttamento intensivo dei terreni agricoli, con conseguente erosione del suolo, mentre la Rivoluzione Culturale degli anni Sessanta provocò tali sconvolgimenti politici da impedire il proseguimento dell’elaborazione normativa a tutela dell’ambiente iniziata nel primo periodo repubblicano²⁸⁸.

Contestualmente alla prima Conferenza Nazionale sulla tutela dell’ambiente del 1973, il Paese iniziò, con metodo, ad approntare una normativa ambientale e ad aprire i commerci con i paesi esteri, la maggior parte dei quali aveva appena

²⁸⁶ Il degrado ambientale trova, comunque, le proprie origini nella cultura millenaria di questo Paese, ed in particolare nella disputa fra Taoisti e Confuciani, ove i primi hanno sempre sostenuto il rispetto della natura, mentre i secondi l’uso della stessa al volere ed ai bisogni dell’uomo.

²⁸⁷ Dalla fine della guerra civile, il Partito Comunista Cinese al governo iniziò un rigido programma di industrializzazione e nazionalizzazione e controllo dei prezzi, seguendo il modello sovietico. Il primo tentativo di rilancio dell’economia risale al 1958 con il “Grande Balzo in Avanti”, grandiosa opera di collettivizzazione forzata che, sotto la guida di Mao Tse Tung avrebbe dovuto portare la Cina ai livelli produttivi dell’Inghilterra, e che finì invece in una tragica, inutile e silenziosa carneficina. Durante quegli anni, dal 1958 al 1962, furono milioni i cinesi a morire sotto i colpi della fame oppure, marchiati come controrivoluzionari, uccisi per non aver rispettato i dettami della rivoluzione. Da un punto di vista ambientale le conseguenze furono altrettanto negative,

²⁸⁸ All’inizio del Ventesimo secolo, nel corso della prima forma di governo repubblicano della Cina imposta dal Partito Nazionalista Cinese furono varate le prime leggi settoriali sulla tutela dell’ambiente: Legge sulla pesca (渔业法 *Yuye fa, Fisheries Law*) nel 1924; Legge sulle foreste (森林法 *Senlin fa, Forestry Law*) nel 1932, Legge sulla caccia (狩猎法 *Shoulie fa, Game Law*) nel 1932. Sul punto cfr. WANG J., *Diritto dell’ambiente* (Huanjing faxue – disan ban), Beijing daxue chubanshe, Beijing, 2014, 46 - 52. Per quanto riguarda invece lo studio del diritto ambientale cinese in Italia cfr. M. TIMOTEO, *Sviluppo, ambiente, investimenti esteri in Cina: un primo giro d’orizzonte*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2010, 891-901.

adottato il principio dello sviluppo sostenibile, che entro qualche anno sarebbe diventato il cardine verso cui orientare la crescita economica globale e della Cina in particolare.

Almeno in un momento iniziale, dunque, l'approccio alla problematica ambientale da parte del colosso cinese ha avuto implicazioni di tipo commerciale, salvo, negli anni a seguire, essere interiorizzato dalla politica e dalle Istituzioni che parvero, nel panorama internazionale, sempre più consapevoli della centralità del ruolo assunto dalla Cina nella produzione di anidride carbonica e nell'aumento dell'inquinamento.

Tale presa di coscienza ha portato alla promulgazione di numerosi decreti in materia: già nel 1979 fu emanato il *R.P.C.'s law on environmental protection (Trial)*, inerente la pianificazione ambientale, il controllo delle industrie inquinanti e l'istituzione di agenzie a tutela ambientale²⁸⁹, a seguire nel 1994, la Cina fu il primo Paese a pubblicare una versione nazionale del Programma di Azione dell'O.N.U Agenda 21²⁹⁰, al quale fece seguito l'integrazione della protezione ambientale nei piani di sviluppo economico del Governo e l'adozione di una politica di prevenzione.

È però solo dall'inizio del XXI secolo che questa consapevolezza si fece più evidente, iniziando ad interessare in modo capillare la popolazione e portando la Cina a ricercare, attraverso lo sviluppo sostenibile e la *green economy*, l'integrazione fra economia, ambiente e società.

A livello propagandistico il leader cinese Hu Jintao è stato il primo a parlare di "*hexie fazhan*" o sviluppo armonioso, diventato il simbolo della nuova dottrina ambientale e del nuovo socialismo cinese, entrambi impegnati ad ottenere una società meno orientata all'arricchimento delle persone, ma maggiormente al benessere collettivo, anche delle generazioni future.

Nelle intenzioni di tale approccio, vi era proprio un bilanciamento fra sviluppo economico, protezione ambientale e giustizia sociale, con l'obiettivo di creare una civiltà ecologica capace di comprendere il corretto rapporto fra uomo

²⁸⁹ AA.VV., *Environmental policies in China: Evolvement, features and evaluation*, China Population, Resources and Environment, vol. 17, n. 2, p.2, Beijing, 2007.

²⁹⁰ Per maggiori informazioni sul punto cfr. <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/china/inst.htm>.

e natura, tradizionalmente sostenuto dal confucianesimo²⁹¹.

Un'attenzione particolare, in una società orientata al consumismo e all'esportazione di prodotti come quella cinese, è da sempre stata rivolta al sistema industriale, tant'è che la preoccupazione per lo stato in cui versava il sistema industriale e la mancanza di leggi specifiche ha indotto, nel 2014, ad apportare una modifica definitiva alla richiamata legge ambientale del 1979 e ad emanarne una *ad hoc*, la *Legge di protezione ambientale*²⁹², che rappresenta e modella concretamente la transizione dell'economia cinese alla *green economy*²⁹³.

Con questo atto normativo sono stati introdotti, o comunque meglio regolamentati, nell'ordinamento cinese il principio '*chi inquina paga*', l'uso razionale delle risorse naturali, la promozione di tecnologie avanzate, l'applicazione di meccanismi di incentivazione o di sanzione alle imprese, finalizzati alla riduzione dell'inquinamento, il diritto dei cittadini a denunciare casi di imprese inquinanti e l'educazione ambientale della popolazione.

Caratteristica principale della legge di protezione, per quanto d'interesse, è certamente la volontà del Governo cinese di aumentare il livello di attenzione della cittadinanza alle problematiche ambientali, ma anche di coinvolgerla attivamente nella tutela del patrimonio naturale. Questa scelta segna una forte discontinuità rispetto all'approccio precedente.

L'evoluzione normativa degli ultimi anni, di cui si darà conto nel dettaglio nei paragrafi a seguire, è stata, infatti, caratterizzata da grandi cambiamenti, innanzitutto è dato riscontrare un passaggio da politiche di livello nazionale a strategie di sviluppo sostenibile con un'intensa attività di programmazione, pianificazione e partecipazione pubblica, il semplice controllo dell'inquinamento ha lasciato spazio invece alla sua gestione, con investimenti di miliardi di Yuan in

²⁹¹ MORTON K., *China and the global environment. Learning from the past, anticipating the future*, Longueville Media, pp.32-33, Australia, 2009.

²⁹² 中华人民共和国环境保护法(试行) (zhonghua renmin gongheguo huanjing baohu fa, Legge della P.R.C. sulla protezione ambientale (in fase di prova), 全国人大常委令第2号 (quanguo renda changwei ling di 2 hao).

²⁹³ AA.VV., *China's path to a green economy: Decoding China's green economy concepts and policies*, Londra, IIED, p. 14, 2015.

tema di scarti industriali, acque reflue ed emissioni inquinanti ed il vero e proprio sistema di controllo si è trasformato da finale a controllo sull'intero processo produttivo, con politiche di limitazione delle industrie fortemente inquinanti che hanno portato, negli anni, alla conversione ecologica di quasi il 90% degli impianti.

Un'ulteriore innovazione si è avuta anche in relazione alla gestione del problema ambientale, da un mero utilizzo del potere esecutivo si è giunti alla previsione di norme penali in materia di danno ambientale e protezione delle risorse naturali, mentre, da un punto di vista economico, si è giunti alla previsione da parte del Governo di un sistema di incentivi per le aziende rispettose dell'ambiente e all'incentivazione di strumenti di mercato, quali i sistemi di etichettatura, utili ad evidenziare le caratteristiche ecologiche dei prodotti di consumo e dei servizi.

In particolare, per quanto riguarda le *eco label*, è necessaria una precisazione, in quanto, in un primo momento hanno avuto un forte sviluppo i sistemi di certificazione energetica dei prodotti²⁹⁴, ma, specie con la globalizzazione dei commerci e l'adesione della Cina a programmi internazionali in materia di sviluppo sostenibile, si sono sempre più diffuse anche le certificazioni di tipo ambientale, che trovano oggi riconoscimento e accettazione sia da parte della popolazione cinese che, su un piano internazionale, da parte delle maggiori potenze economiche, prima fra tutte l'Unione Europea.

3.2. LO SVILUPPO STORICO DELLA COMPETENZA AMBIENTALE

Nel periodo intercorrente fra il 1949 e il 1973²⁹⁵ l'unico riferimento

²⁹⁴ La *China Energy Label* (C.E.L.) è un documento che informa i consumatori su caratteristiche e consumi di energia di ciascun modello di elettrodomestico in vendita, molto simile all'etichetta energetica prevista negli Stati Membri dell'UE. I produttori di dispositivi elettronici hanno l'obbligo di apporla sui propri prodotti. L'etichetta include la classe di efficienza energetica del dispositivo in una scala da 1 a 5 e le informazioni relative al suo consumo energetico. Obiettivo di tale strumento è quello di incentivare i consumatori ad acquistare prodotti a risparmio energetico.

²⁹⁵ Nel 1949 ci fu l'insediamento della Repubblica Popolare Cinese, mentre nel 1973 venne convocata la *China's First National Conference on Environmental Protection* (中国第一次全国环境保护会议).

normativo, rispetto all'ambiente, erano i documenti ufficiali emanati dal Governo centrale e diffusi attraverso i discorsi dei Capi di Stato.

Proprio nel 1973, preso atto dei disastrosi effetti del processo di industrializzazione iniziato nel ventennio precedente, il Comitato per la Pianificazione Nazionale istituì un ufficio²⁹⁶ dedicato alla gestione delle emissioni atmosferiche, degli scarichi idrici e dei rifiuti industriali, che successivamente andò sotto il controllo della Commissione per l'edilizia statale²⁹⁷.

Nello stesso anno, venne organizzata la Prima Conferenza Nazionale sulla Gestione dell'Ambiente, durante la quale vennero elaborate le prime strategie²⁹⁸ di protezione mediante la progettazione e lo sviluppo del tessuto industriale, vennero poste le basi per il successivo evolversi del principio dell'economia circolare e venne ribadita l'importanza fondamentale della partecipazione della popolazione alle iniziative del Governo²⁹⁹.

Un impegno formale, di rango costituzionale, venne assunto solo con la Costituzione cinese del 1978, che prevedeva all'art. 11 comma 3, *“Lo Stato protegge l'ambiente e le risorse naturali e previene ed elimina l'inquinamento e altri pericoli per la collettività”*.

Tale impegno statale venne successivamente meglio precisato con la revisione costituzionale del 1982, che toccò specificamente gli articoli 9³⁰⁰, 10³⁰¹ e 26³⁰².

²⁹⁶ Meglio conosciuto come Ufficio del gruppo dirigente per la protezione ambientale, Guowuyuan huanjing baohu lingdao xiaozu, *Environmental Protection Leading Group Office* – E.P.L.G.O..

²⁹⁷ Guojia jiben jianshe weiyuanhui, *State Construction Commission* – S.C.C..

²⁹⁸ In occasione della Conferenza vennero adottati anche i seguenti principi di pianificazione totale, allocazione razionale, utilizzo comprensivo, partecipazione di massa, protezione dell'ambiente e beneficio alla popolazione.

²⁹⁹ Sul punto cfr. in particolare AA.VV, *Environmental Policies in China. Evolvement, Features and Evaluation*, in *China Population, Resource and Environment* n. 17/2, pp. 1-7, 2007.

³⁰⁰ Art. 9, comma 2: «Lo Stato salvaguarda l'uso razionale delle risorse naturali, protegge animali e piante rare. È vietato a qualsiasi organizzazione o singola persona di impossessarsi delle risorse naturali o danneggiarle con qualsiasi mezzo».

³⁰¹ Art. 10, comma 3 e 4: «Nessuna organizzazione o singola persona può occupare, compravendere, affittare illegalmente la terra oppure ricorrere ad altre forme di trasferimento illegale della stessa. Le organizzazioni o singole persone devono fare un uso razionale della terra».

³⁰² Art. 26, precisava: «Lo Stato protegge l'ambiente in cui vivono le persone e l'ambiente ecologico e si prodiga per il loro miglioramento, per la prevenzione della contaminazione e di altre forme di inquinamento ambientale. Lo Stato

Un primo approccio coordinato alla protezione ambientale si ebbe nel 1979, durante la Conferenza Nazionale sull'Ecologia, quando il Comitato Permanente del V Congresso approvò la *Legge di Protezione ambientale*, stabilendo i principi fondamentali per la salvaguardia delle risorse naturali, impartendo direttive atte a prevenire, se non addirittura eliminare, l'inquinamento e, soprattutto, individuando nel Consiglio di Stato e negli organi ad esso subordinati, nonché nelle istituzioni di governo locale (Uffici di Protezione Ambientale – U.P.A.) e nelle imprese, i soggetti responsabili della protezione ambientale.

Altra caratteristica interessante di questo atto normativo è la previsione, in sintonia con il pensiero di Deng Xiaoping³⁰³, di un ruolo attivo per la cittadinanza, cui veniva chiesto di controllare l'operato delle imprese e degli enti di governo.

I successivi anni Ottanta portarono con sé un'importante riforma burocratica che vide nel 1982 l'istituzione, presso il nuovo Ministero dello Sviluppo Urbano e Rurale, dello *State Environmental Protection Bureau – S.E.P.B.*³⁰⁴, che andò a sostituire gli U.P.A. territoriali, dimostrando in modo evidente la scarsa attenzione del Governo in materia e nel 1988 la creazione, al posto del Dipartimento Statale per la Protezione ambientale della *National Environmental Protection Agency – N.E.P.A.*³⁰⁵, elevata ad ente indipendente sotto il Consiglio degli Affari di Stato, con funzioni di controllo e gestione unificata sui lavori di tutela ambientale.

L'ordinamento cinese, dunque, è da sempre stato caratterizzato dalla presenza di diverse istituzioni impegnate nella tutela e gestione delle risorse naturali: il Governo centrale mediante i Piani Quinquennali, con i quali stabiliva le strategie

organizza ed incoraggia il rimboschimento e protegge alberi e foreste».

³⁰³ Uno dei cardini della politica riformatrice di Xiaoping è la mobilitazione dello spirito di iniziativa della popolazione. Deve però chiarirsi che, sul fronte economico, tale intraprendenza viene vista favorevolmente in quanto strumento di incremento della produttività, mentre da un punto di vista politico, la partecipazione della popolazione deve limitarsi all'esecuzione delle direttive governative. L'obiettivo politico consisteva nell'usare la popolazione per controllare che i governi locali applicassero le leggi e in questo modo garantire il mantenimento del potere a livello centrale.

³⁰⁴ Dipartimento Statale per la Protezione Ambientale (国家环境保护局 Guojia huanjing baohu ju).

³⁰⁵ Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale (国家环保总局 Guojia huanbao zongju).

generali, la *State Environmental Protection Administration - S.E.P.A.*³⁰⁶, trasformata nel 2007 in Ministero per la Tutela dell’Ambiente della Repubblica Popolare Cinese(P.R.C.)³⁰⁷, supervisionando e controllando complessivamente il mantenimento degli impegni da parte di tutti i soggetti responsabili.

Lo Stato, oltre ai singoli Ministeri direttamente o indirettamente coinvolti, ha previsto anche una Conferenza Congiunta Nazionale Inter-ministeriale per la protezione ambientale e ha dato vita a uffici regionali di supervisione nel tentativo di rafforzare la coordinazione e la cooperazione tra centro e periferie.

Nonostante gli impegni assunti, l’ecosistema di fine secolo risultava sempre più compromesso, dimostrando l’incapacità della politica a colmare le carenze normative emerse nella pratica e a rendere effettivo il controllo sull’applicazione delle leggi emanate, applicazione mancata a causa del perseguimento, da parte dei funzionari dei governi locali e dei dipartimenti, della crescita economica, anziché della tutela dell’ambiente.

Contrariamente agli interventi non coordinati e sporadici precedenti, l’attività normativa del Nuovo Millennio fu caratterizzata da linearità e continuità legislativa sul tema dell’ambiente e delle risorse naturali e a partire dall’Undicesimo Piano Quinquennale (2006 - 2010) si sostituì al termine “piano” il termine “programma”, prevedendo inoltre per la prima volta come coercitivi i parametri della tutela ambientale e del risparmio delle risorse naturali ed energetiche.

Nello stesso periodo, il legislatore ha introdotto il *principio di prevenzione*, ben esemplificato dalla *Legge sulla Valutazione di Impatto Ambientale*³⁰⁸ del 2003 e ha cercato di promuovere e ottimizzare la crescita economica collegandola alla salvaguardia ambientale, utilizzando processi di produzione puliti e sviluppando un’economia di tipo circolare, le cui caratteristiche sono

³⁰⁶ Per volere del Governo, nel 1998, lo State Environmental Protection Bureau è stato trasformato in S.E.P.A., inglobando il National Environmental Protection Agency ed elevandosi sostanzialmente al livello di un Ministero, sotto il diretto controllo del Consiglio di Stato.

³⁰⁷ Zhonghua renmin gongheguo huanjing baohu bu, *Ministry of Environmental Protection of the People’s Republic of China* – MEP.

³⁰⁸ Zhonghua renmin gongheguo huanjing yingxiang pingjia fa, Legge della R.P.C. sulla valutazione di impatto ambientale.

dettagliate nella *Circular Economy Promotion Law*³⁰⁹ del 2008.

Oltre a ciò ha incoraggiato i dipartimenti di protezione ambientale ad amministrare in conformità alle leggi esistenti e, per la prima volta, ha sostenuto e regolato la partecipazione dei cittadini, nel campo della protezione ambientale, attraverso la *Provisional Rule of Public Participation in Environmental Impact Assessment*, entrata in vigore nel 2006, e la *Rule for Disclosure of Environmental Information (for Trial Implementation)*³¹⁰, del 2008.

Successivamente, nel 2009, la disposizione dell'art. 124 dei *Principi generali del diritto civile* è stata integrata dalla *Legge sulla responsabilità civile*, con la previsione di un capitolo dedicato alla Responsabilità per inquinamento ambientale³¹¹.

La Cina, negli ultimi anni, ha revisionato di continuo le leggi relative alla tutela dell'ambiente, da ultimo la *Environmental Protection Law* del 1979, già emendata nel 1989 e successivamente nell'aprile 2014 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2015, nella quale sono state previste novità più restrittive rispetto al passato: un forte incremento delle sanzioni per chi viola le disposizioni normative, l'estensione della tipologia di progetti che richiedono una V.I.A., l'obbligo di una maggiore trasparenza nella comunicazione dei dati ambientali, la legittimazione delle O.N.G. quali soggetti che, nell'interesse pubblico, possono intraprendere azioni legali contro le imprese che inquinano.

In particolare, rispetto alla legge del 1989, quella ora in vigore, introduce sanzioni giornaliere per tutto il periodo in cui l'impresa in questione non rispetti le prescrizioni di tutela del territorio, ma prevede anche incentivi fiscali per le aziende che sviluppino tecnologie ambientali.

Oltre a ciò, la nuova legge prevede debbano essere resi pubblici tutti i progetti che richiedono una V.I.A, con la possibilità per gli attori locali di opporsi alla

³⁰⁹ Zhonghua renmin gongheguo xunhuan jingji cujin fa, Legge della R.P.C. sulla promozione di un'economia circolare.

³¹⁰ Huanjing xinxi gongkai banfa, Misure sulla diffusione di informazioni relative alla protezione ambientale.

³¹¹ Il Capitolo VIII, artt. 65 - 68, venne specificamente dedicato alla "Responsabilità per inquinamento ambientale, Environmental Pollution Liability). L'art. 65, in particolare, statuisce: *Qualora a causa di inquinamento ambientale sia cagionato un danno, colui che inquina incorre nella responsabilità da illecito civile.*

realizzazione di impianti inquinanti o di richiedere adeguate garanzie.

L'elaborazione legislativa della P.R.C. in materia ambientale, si è dimostrata assai tortuosa, così come la concreta applicazione ed efficacia delle norme predisposte per risolvere i problemi di inquinamento ed erosione delle risorse naturali che attanagliano il Paese da decenni.

Con questa consapevolezza il Governo siede, oggi, nei principali tavoli di trattativa internazionale, avendo l'obiettivo di continuare – migliorare – il proprio percorso di transizione alla *green economy* e allo sviluppo economico sostenibile, anche mediante il coinvolgimento del mercato e degli attori che vi operano.

3.2.1. *LO STATO DELL'AMBIENTE NEI WHITE PAPER DEL CONSIGLIO DI STATO*

Seppur datato, utile per ricostruire l'impegno della P.R.C. a seguito dell'emanazione dell'*Agenda 21*, è il *Rapporto sullo stato dell'ambiente 1996-2005*, pubblicato nel giugno del 2006 dall'Ufficio Informazioni del Consiglio di Stato³¹².

A partire da quegli anni il Governo ha proceduto a formulare o a riformulare diverse importanti leggi sulla protezione ambientale, tra le quali le leggi sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento delle acque, dell'ambiente marino, dell'aria, dell'inquinamento provocato dai rifiuti solidi urbani, la legge sulla valutazione di impatto ambientale, e sul controllo delle scorie radioattive.

Oltre a ciò sono stati varati diversi atti legislativi strettamente collegati alla tutela ambientale (acqua, produzioni pulite ed energie rinnovabili).

Il Consiglio di Stato, nello stesso periodo, ha emanato oltre cinquanta regolamenti amministrativi in materia di protezione ambientale, entro i quali si possono annoverare quelli sulla gestione dei progetti di costruzione, sulle modalità di attuazione della legge per la prevenzione e il controllo

³¹² Il Consiglio di Stato, cioè il governo centrale popolare, è il supremo organismo amministrativo dello Stato, incaricato di applicare le leggi elaborate e le decisioni approvate dall'Assemblea Popolare Nazionale e dal suo Comitato Permanente, e di elaborare rapporti di lavoro. Esso ha il potere di intraprendere misure, elaborare regolamenti amministrativi ed emanare decisioni e ordini nell'ambito della sua giurisdizione. Negli anni il suo Ufficio Informazioni ha predisposto dei *white paper* dedicati a tematiche specifiche, comunque collegate allo sviluppo della società cinese. L'archivio completo di tali documenti è disponibile al seguente link: <http://english.gov.cn/archive/whitepaper/>.

dell'inquinamento delle acque, sulla gestione dei prodotti chimici pericolosi e sulla raccolta e l'utilizzo dei rifiuti.

Il *Rapporto* rinviene un impegno concreto anche da parte dei Dipartimenti del Consiglio di Stato, delle Assemblee e dei Governi locali del Popolo che hanno promulgato centinaia di leggi e regolamenti per l'implementazione delle citate leggi nazionali e dei regolamenti amministrativi.

A questa proliferazione normativa non è, tuttavia, corrisposta, secondo gli studi condotti, un'adeguata applicazione da parte delle autorità locali cinesi, che ne ha determinato una sostanziale inefficacia: pratica comune, specie nelle province più povere della Repubblica, era, infatti, di ignorare le violazioni delle leggi ambientali e ciò a causa del fatto che la carriera dei funzionari locali era subordinata esclusivamente a criteri di crescita economica, senza alcuna considerazione delle responsabilità sociali e ambientali.

Per questo motivo, il Governo cinese, ha elaborato un nuovo sistema di controllo basato su norme penali e sanzioni amministrative a tutela dell'ambiente ed ha attuato una politica di responsabilizzazione di tutti i livelli di Governo rispetto al mantenimento della qualità dell'ambiente delle relative aree territoriali di competenza, dando altresì vita a dipartimenti amministrativi specializzati, con poteri di vigilanza e controllo.

Il Consiglio di Stato, inoltre, sottolinea come, a partire dai primi anni Duemila, si sia assistito al più grande aumento degli investimenti cinesi per la protezione dell'ambiente, basato su un sistema di finanziamenti governativi; nel periodo di vigenza del Decimo Piano Quinquennale, 2001-2005, sono stati stanziati 111,9 miliardi di yuan, destinati all'area urbana di Pechino, flagellata dalle tempeste di sabbia causate dalla progressiva deforestazione e desertificazione dei suoli, nonché alla protezione delle foreste, alla trasformazione dei terreni agricoli coltivati in foreste o pascoli, al controllo dell'inquinamento nel bacino del fiume Yangtze, nei laghi Taihu, Dianchi e Chaohu, nell'area della Diga delle Tre Gole, così come dell'inquinamento dei fiumi Huaihe, Liaohe e Haihe.

Il *Rapporto* sottolinea, inoltre, l'inversione di tendenza che ha caratterizzato i sistemi di controllo da parte delle autorità amministrative nei confronti del ciclo produttivo delle industrie che, da *ex post*, è diventato *ex ante*, ovvero basato sulla

prevenzione anziché sull'intervento successivo atto a frenare le conseguenze ambientali. A tal proposito viene richiamata l'importanza della Legge sulla Valutazione di Impatto Ambientale, emanata nel 2003, quale misura preventiva per la riduzione del rischio di inquinamento, seppur riscontrando solo una parziale efficacia della stessa, motivata, in parte, dall'incapacità delle imprese di portare a compimento la Valutazione prima dell'inizio del processo di costruzione, in parte, da un punto di vista amministrativo, dall'incapacità della S.E.P.A. di esercitare un controllo completo della compatibilità ambientale dei progetti presentati.

Il Consiglio di Stato, nel proprio rapporto, ha ipotizzato che la soluzione a quest'inefficienza potesse venire dalla predisposizione di strumenti e procedure finalizzate a garantire una reale partecipazione della società civile, così anticipando i successivi interventi legislativi in materia.

Più di recente, il 1 dicembre 2016, è stato pubblicato un altro *white paper* sul tema *The Right to Development*³¹³ nel quale viene specificamente dedicato un capitolo allo sviluppo sostenibile dal titolo quanto mai evocativo *Accelerating Environment – Friendly Development*, nel quale, dopo una breve disamina degli interventi legislativi a favore dell'ambiente, si da conto degli obiettivi raggiunti grazie agli ultimi piani quinquennali, tra i quali è importante sottolineare la diminuzione del consumo energetico del paese pari al 34%, il trattamento del 91,9% delle acque reflue urbane, il tasso di eliminazione dei rifiuti domestici urbani pari al 94,1% nel 2015 e un forte incremento degli investimenti nell'aggiornamento tecnologico industriale che, nel periodo gennaio – settembre 2016 hanno raggiunto la soglia di 6,6 miliardi di Yuan.

Per quanto riguarda, invece, gli impegni assunti dalla P.R.C. a livello internazionale nel segno dello sviluppo sostenibile, il *white paper* pone l'accento sulla promulgazione del Piano Nazionale sui Cambiamenti Climatici 2014 – 2020, sul raggiungimento dell'obiettivo di eliminazione degli idrofluorocarburi

³¹³ Il Consiglio degli Affari di Stato ha pubblicato il 1 dicembre 2016 il *white paper* "*The Right to Development: China's Philosophy, Practice and Contribution*", documento dedicato al tema dello sviluppo della società cinese, in tutte le sue implicazioni, anche ambientali. Il testo completo del rapporto è consultabile al seguente link: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2016/12/01/content_281475505407672.htm.

nell'ambito dell'impegno assunto con la sottoscrizione del *Protocollo di Montreal*³¹⁴ e sulla totale abolizione dal commercio di 17 dei 26 tipi di inquinanti organici persistenti elencati nella *Convenzione di Stoccolma*³¹⁵.

È lo stesso Consiglio di Stato, nel dare conto del tipo di approccio assunto dalle istituzioni cinesi nell'ambito della tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, ad incoraggiare una *governance* ambientale integrata tra Governo centrale ed enti periferici ma anche fra istituzioni, sistema produttivo e cittadini.

3.2.2. PIANI QUINQUENNALI PER L'AMBIENTE

I Piani Quinquennali sono i più importanti atti governativi cinesi, nei quali vengono tracciate le strategie e definiti gli obiettivi di crescita economica e sociale nonché le riforme da attuare nell'arco di cinque anni, variando in relazione alle condizioni riguardanti lo sviluppo economico, la crescita sociale e la pianificazione industriale.

Il Primo, risalente al 1953, presentava una rigida impostazione dirigista e stabiliva quote fisse di produzione dei principali beni, mentre, attualmente, è in vigore il Tredicesimo Piano (2016-2020) varato il 16 marzo 2016, che ha assunto nuove caratteristiche, presentandosi come un programma di strategia³¹⁶.

³¹⁴ Il Protocollo di Montreal è lo strumento operativo dell'UNEP, il Programma Ambientale delle Nazioni Unite, per l'attuazione della Convenzione di Vienna "a favore della protezione dell'ozono stratosferico". Entrato in vigore nel gennaio 1989, ad oggi, è stato ratificato da 197 Paesi tra i quali la Repubblica Popolare Cinese. Per qualsiasi informazione circa il protocollo e la sua implementazione cfr. <http://ozone.unep.org/en/treaties-and-decisions/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer>.

³¹⁵ La Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (P.O.P.), aperta alla firma nel maggio del 2001, stabilisce le procedure per il controllo della produzione, l'impiego, l'importazione, l'esportazione, lo stoccaggio e lo smaltimento degli inquinanti organici persistenti. Le P.O.P. sono sostanze altamente tossiche per gli esseri umani e gli animali, in grado di permanere intatte nell'ambiente per generazioni, percorrere lunghe distanze propagandosi attraverso l'aria o l'acqua e accumularsi nei tessuti grassi degli organismi viventi. Per qualsiasi informazione circa la Convenzione e il suo stato di attuazione cfr. <http://www.pops.int/TheConvention/Overview/tabid/3351/Default.aspx>.

³¹⁶ Nella storia dei Piani Quinquennali si è soliti suddividere tre distinte fasi: la prima comprende i Piani dal Primo al Quinto (1953/1980) e corrisponde all'epoca maoista, in cui tali atti presentavano una rigida impostazione sovietica, e fungevano da guida in un'economia pianificata; la seconda fase si riferisce invece ai Piani dal Sesto al Decimo (1981/2005) ed è ancora un documento di pianificazione contenente un elenco di direttive e obiettivi, principalmente focalizzato sulla produzione economica; la terza e ultima fase, ancora in corso, ha inizio con l'Undicesimo Piano del 2006 in cui si è assistito ad un cambiamento terminologico – da 计划 jihua Piano a 规划 guihua Programma – che si è sostanziato nella considerazione di un più vasto insieme di questioni, non solo economiche ma anche amministrative, culturali ed ambientali. Nel tempo, dunque, questo atto governativo ha smesso di essere un programma politico

Tali piani sono integrati da una complessa rete di politiche, regolamenti e piani sviluppati ai diversi livelli amministrativi dai governi di provincia, di contea e di città-contea.

Per la prima volta venne fatto esplicito riferimento alla protezione ambientale nel Sesto Piano³¹⁷ affiancata, nei successivi, dall'esigenza di un sistema nazionale di monitoraggio e di gestione del territorio e dal concetto di uso sostenibile delle risorse.

Nel Settimo, invece, la proposta fu di migliorare norme e regolamenti ed intensificare e favorire la partecipazione della popolazione, attraverso l'informazione e l'educazione sulla salvaguardia ambientale e l'organizzazione di istituti scientifici destinati a promuovere ricerca e sviluppo in materia.

Grande rilievo venne dato nel Nono e Decimo Piano al concetto di sviluppo sostenibile, strettamente collegato ad un uso efficiente e razionale delle risorse naturali, e considerato una scelta strategica per la modernizzazione del Paese.

È però nel periodo 2005 - 2020, corrispondente agli ultimi tre Programmi Quinquennali, che la protezione ambientale assunse un ruolo veramente prioritario, con un impegno alla creazione di un nuovo modello di sviluppo capace di coniugare lo sviluppo economico sociale e una crescita sostenibile.

Vero punto di svolta è stato l'Undicesimo Piano Quinquennale per lo Sviluppo economico e sociale (2006-2010), la cui linea guida fu il concetto di *sviluppo* scientifico da raggiungersi mediante la costruzione di una *società socialista armoniosa* (社会主义和谐社会 shehui zhuyi hexie shehui).

In esso si evince un cambio di rotta del Governo cinese, passato da una considerazione della crescita del Paese da un punto di vista meramente economico ad uno che tenesse in considerazione la valorizzazione e il miglioramento della protezione ambientale quale mezzo per modificare la

statico, diventando un moderno sistema di pianificazione dinamico.

³¹⁷ Il 6° Piano Quinquennale (1981-1985) richiede esplicitamente di *rafforzare la salvaguardia dell'ambiente, evitare un ulteriore peggioramento dell'inquinamento ambientale e fare un modo che la condizione ambientale di alcune aree cruciali migliori*. State Council, *The Sixth Five-Year Plan for National Economic and Social Development*, il cui testo completo è disponibile al seguente link

<http://ghs.ndcr.gov.cn/ghwb/gjwnggh/200709/P020070912626524249839.pdf>.

struttura economica stessa, cambiare la modalità di crescita e perseguire uno sviluppo conservativo, sicuro, pulito e sostenibile.

Altra trasformazione attenne ai mezzi impiegati per far fronte ai problemi ambientali, infatti, ad un uso di strumenti di tipo amministrativo vennero affiancati anche strumenti legali, economici e tecnici.

Nella sezione del Piano dedicata al tema ambientale, il Governo introdusse una strategia di sviluppo basato sul concetto di *economia circolare* (循环经济 *xunhuan jingji*), ovvero un flusso di risorse che dall'ecosistema passavano al sistema socioeconomico ed un flusso di materiali di scarto che andavano nella direzione opposta, seguendo il principio delle "Tre R", riduzione, riutilizzo e riciclo³¹⁸.

Il successivo Dodicesimo Piano, ufficialmente approvato il 14 marzo 2011, e relativo al periodo 2011-2015, fu accolto come ulteriore sforzo della Cina verso uno sviluppo verde e a basse emissioni di carbonio.

La strategia ambientale in esso contenuta si fondava su alcuni punti essenziali, enucleati nelle diverse sezioni del Piano, precisamente, l'impegno a fronteggiare il cambiamento climatico, la migliore conservazione e gestione delle risorse naturali, lo sviluppo dell'economia circolare³¹⁹, il potenziamento dei sistemi di gestione delle risorse idriche e dei sistemi di prevenzione e riduzione delle catastrofi naturali.

Rilevanti sono state anche le proposte formulate rispetto alla politica industriale, in quanto, nell'ambito del Dodicesimo Piano è stata prevista la promozione di 'sette settori emergenti strategici'³²⁰, attraverso l'applicazione di politiche preferenziali in materia di imposte, fondi, prestiti e finanziamenti

³¹⁸ Il concetto di economia circolare si basa su tre punti cardine: generale riduzione dei consumi; riciclo; riutilizzo. Il principio di base è che, come un cerchio, il consumo deve poter generare non uno scarto inutile, bensì un risultato che possa essere a sua volta rielaborato e possa rientrare nel circolo della produzione e del consumo, senza che vi siano inutili sprechi e scarti.

³¹⁹ In base al principio delle tre R, nel Piano è stato promosso lo sviluppo dell'economia circolare sia nel processo di produzione che nella fase di consumo, con l'intenzione di accelerare la creazione di un sistema di riuso delle risorse esteso a tutta la società.

³²⁰ I nuovi settori strategici emergenti sono risparmio energetico e protezione ambientale, tecnologie dell'informazione, biotecnologie, produzione di alto livello, nuove energie, nuovi materiali e veicoli puliti.

governativi, tutti nell'ottica della creazione di una nuova strategia industriale cinese *green*.

Il più verde dei Piani Quinquennali, secondo l'agenzia di stampa governativa cinese Xinhua, è però il Tredicesimo³²¹ (2016-2020), con il quale ha avuto inizio una nuova era di crescita per la Cina. Approvato nel marzo dello scorso anno, ha segnato l'entrata dell'economia cinese in una fase di crescita moderata, basata sul consumo nazionale, sul settore dei servizi anziché sul predominio delle esportazioni e nella quale viene considerato in modo più oculato il tema dell'efficienza energetica, dell'inclusione sociale e del rispetto dell'ambiente.

Fra i principi fondamentali che dovranno ispirare il futuro sviluppo del Paese viene indicata; l'innovazione, volta a modificare la struttura economica cinese in un modello di crescita migliore; l'apertura verso i mercati e le *governance* globali; lo sviluppo verde, capace di coniugare salvaguardia dell'ambiente e *performance* economica; uno sviluppo sociale equilibrato fra zone rurali e zone urbane ed una crescita inclusiva. Oltre a ciò un capitolo specifico viene dedicato alla crescita di settori industriali verdi e all'aumento della disponibilità di beni e servizi ecologici.

Risulta evidente, dall'analisi dei Piani Quinquennali di Sviluppo Economico, l'impegno della P.R.C. rispetto al tema della protezione ambientale, ed anche l'aumentato livello di responsabilità ambientale del governo cinese.

3.3. SUSTAINABLE DEVELOPMENT E GREEN ECONOMY IN CINA

Parlando della Cina molti ritengono che il principio dello sviluppo sostenibile sia stato concettualizzato solo alla fine del secolo scorso e vi è chi ritiene che affondi le proprie radici in un ambito apparentemente poco affine alle tematiche ambientali ed economiche: il controllo delle nascite.

L'inventore della politica del figlio unico, Song Jian, durante gli anni Settanta, fu profondamente influenzato dalle tesi sostenute dal *Club di Roma*, secondo le

³²¹ *The 13th Five-Year Plan For Economic And Social Development Of The People's Republic Of China (2016–2020)* il cui testo completo è consultabile al seguente link
<http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf>.

quali il controllo della popolazione avrebbe giocato un ruolo dirimente nel garantire un futuro sostenibile all'umanità intera³²², tanto che le sue tesi portarono all'adozione della "politica del figlio unico".

Da un punto di vista puramente terminologico, nell'ordinamento cinese, il concetto di sostenibilità viene tradotto come 'ciò che può continuare, perdurare' - 可持续 -, mentre a livello politico si predilige la 'visione scientifica dello sviluppo' - 科学发展观 -, introdotta, nel 2007, durante il XVII Congresso del Partito Comunista Cinese, stando ad indicare il bisogno di perseguire uno sviluppo equilibrato, capace di bilanciare necessità economiche e salvaguardia dell'ambiente, mantenendo una stabilità sociale e politica.

L'impegno della P.R.C. in tema di *sustainable development* e *green economy* è, invece, da farsi risalire ai primi anni Novanta, quando, dopo la partecipazione alla Conferenza O.N.U. di Rio de Janeiro, venne pubblicato il *Piano Ambientale della Cina 1991-2000*³²³, nel quale furono elencate le politiche da adottare e gli obiettivi da raggiungere, entro l'inizio del Nuovo Millennio, in alcuni settori quali scienza, tecnologia, economia ed educazione.

A tale Piano vennero allegate le *Dieci proposte sull'ambiente e lo sviluppo*, elaborate dal Comitato del Partito Comunista e dal Consiglio di Stato e utili a guidare il passaggio da un modello di sviluppo tradizionale ad uno sostenibile.

Grazie a questo Piano, per la prima volta, la protezione ambientale venne dichiarata alla base dello sviluppo economico e sociale, di livello nazionale e locale, e si fece riferimento all'uso di mezzi economici per raggiungere l'obiettivo della riduzione dell'inquinamento ed anche dello sfruttamento energetico, quali in particolare sistemi di tassazione per le industrie inquinanti e tariffe agevolate per chi avesse utilizzato tecnologie avanzate, dimostrando un

³²² Song fu colpito dalle potenzialità della modellistica matematica applicata alle politiche pubbliche e sviluppò un modello in grado di prevedere diversi scenari di crescita della popolazione. Sulla scorta dei risultati ottenuti, Song suggerì di contenere quanto più possibile la popolazione cinese, indicando come valore ideale 700 milioni di individui. Sul punto in particolare Cfr. GREENHALGH S., *Just one child. Science and policy in Deng's China*, University of California Press, Berkeley, 2008.

³²³ *National Environmental Protection Agency and State Planning Commission of the Republic of China, Environmental Action Plan of China 1991-2000, entrato in vigore nel 1994.*

utilizzo efficiente delle risorse.

Successivamente, nel 1994, fu pubblicata l'*Agenda 21*, anche conosciuta come *Libro Bianco sulla Cina del XXI secolo*³²⁴, con il quale il Governo stabilì le linee di azione necessarie al perseguimento di un modello di sviluppo sostenibile che comprendesse il controllo della crescita della popolazione, le dinamiche di consumo e il miglioramento della vita nelle zone abitate.

L'impegno toccava diversi ambiti, dal miglioramento dei processi decisionali in fase di programmazione e pianificazione, alla revisione degli strumenti, dei regolamenti finanziari ed economici e della legislazione nazionale e locale nell'ottica di uno sviluppo economico sostenibile, dalla promozione del progresso scientifico e tecnologico al supporto alle imprese nella fase di applicazione delle direttive legislative, dalla previsione di un'educazione ambientale a livello scolastico alla creazione di una rete di informazione sul *sustainable development* accessibile da parte di tutti i settori della società.

L'impegno della P.R.C. ha trovato conferma anche negli investimenti economici previsti nei successivi Nono e Decimo Piano Quinquennale per lo Sviluppo, si pensi che, solo in quest'ultimo, vennero richiesti 700 miliardi di Yuan da destinarsi esclusivamente alle politiche di protezione ambientale nel periodo 2001- 2005.

All'inizio del Millennio la situazione di degrado ambientale era, però, ancora molto evidente e anche in ragione della necessità di rispondere ai requisiti imposti dall'ingresso nella *World Trade Organisation*, avvenuto nel 2001, il Governo decise di adeguarsi politicamente alla comunità internazionale, elaborando un approccio integrato al tema ambientale, comprensivo di politiche di prevenzione e controllo, ma anche di misure volte a ridurre l'impatto delle attività antropiche ed industriali sull'ambiente e sulle risorse naturali.

Questo Paese, che è ancora oggi il più inquinante del mondo, sta usando la *green economy* per consolidarsi internamente ed a livello internazionale e di tale attenzione, secondo l'Organizzazione del Lavoro, ne stanno beneficiando, in termini lavorativi, i settori dell'edilizia, dell'industria pesante e dell'agricoltura,

³²⁴ *State Council of the People's Republic of China, China's Agenda 21. White Paper on China's Population, Environment and Development.*

ovvero le aree più vulnerabili dal punto di vista ambientale, a causa del loro forte impatto sul fenomeno dei cambiamenti climatici.

La Cina, proprio in ragione degli impegni assunti a livello internazionale, ha assunto la consapevolezza che il passaggio verso la *green economy* è una scelta ormai obbligata, perché, essa, oltre a condurre ad uno sviluppo sostenibile economico, è anche in grado di portare vantaggi di tipo sociale ai paesi che decidono di investire in essa.

3.3.1. STRUMENTI DI CONSAPEVOLEZZA AMBIENTALE

Nonostante gli impegni assunti a livello governativo, ad oggi, la conoscenza ambientale dei cittadini cinesi e la partecipazione pubblica nell'ambito della tutela del territorio e delle risorse naturali, è ancora tanto scarsa da rendere necessari ulteriori sforzi nell'immediato futuro, senza però dimenticare quanto fino ad ora già è stato fatto, a livello pubblico e privato da istituzioni, O.N.G. e organizzazioni di categoria.

Partendo dal presupposto che l'unico strumento in grado, di innescare una reale e completa transizione della Cina da *brown economy* a *green economy*, sia il coinvolgimento della società e dei suoi attori principali, si comprende come, solo aumentando il grado di consapevolezza ambientale dell'intero Paese, sarà possibile evitare che i programmi messi in campo a livello governativo in materia, rimangano vane promesse politiche.

Un esempio da non seguire, sul punto, è offerto dalla Legge emanata dal S.E.P.A. nel 2007, dedicata alla diffusione alla cittadinanza delle informazioni relative all'ambiente e all'inquinamento, nonché alla sua partecipazione rispetto a progetti aventi ricadute ambientali.

Di tale partecipazione venivano dettagliate le caratteristiche nel “*Classified Management Catalogue for Environmental Impact Assessment of Construction Projects*”, strettamente collegato alla *Environmental Impact Assessment Law*³²⁵; purtroppo, non essendo prevista come obbligatoria la partecipazione del pubblico

³²⁵ Adopted at the 30th Meeting of the Standing Committee of the Ninth National People's Congress on October 28, 2002, promulgated by Order No. 77 of the President of the People's Republic of China on October 28, 2002, and effective on September 1, 2003

in ogni progetto di costruzione, ma solo per quelli che dovevano fornire un rapporto scritto, di fatto, tali norme venivano aggirate e non applicate.

Interessante, in relazione al tema della consapevolezza ambientale è, invece, la lettura dei dati del sondaggio condotto dal *China Environmental Awareness Program* (C.E.A.P.)³²⁶ nel 2007, che permette di capire quali siano stati, e tuttora siano, i principali canali utilizzati dai cittadini cinesi per ottenere informazioni ambientali. Tra di essi spiccano innanzitutto televisione e radio, pubblicità progresso, educazione scolastica, attività di sensibilizzazione delle O.N.G. ed internet, ma in questa sede ci si occuperà solo di alcuni di essi, in ragione della loro importanza rispetto al ruolo giocato dai cittadini - consumatori cinesi nella sfida dello sviluppo sostenibile.

Nella P.R.C., in tema di formazione degli individui, essenziale è stata l'educazione ambientale di livello scolastico avviata, dopo la celebrazione della Prima Conferenza nazionale sulla protezione ambientale e la conseguente decisione del Partito Comunista Cinese di inserire nozioni di protezione ambientale nei programmi scolastici, negli anni Ottanta, e diffusa capillarmente negli anni Novanta, quando il Ministero dell'Educazione ha pubblicato *The Syllabus for Environmental Education in Primary and Secondary Schools* e la *Guide for Implementing Environmental Education in Primary and Secondary Schools*, arrivando all'inserimento di corsi di educazione ambientale in tutte le scuole statali³²⁷.

Oltre al sistema scolastico, un impegno altrettanto oneroso, è stato messo in

³²⁶ Il C.E.A.P. è un progetto lanciato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (U.N.D.P.) insieme al Governo cinese, che ha assistito il Centro per l'educazione ambientale e la comunicazione (C.E.E.C.) dell'Amministrazione statale per la protezione ambientale (S.E.P.A.) nel raggiungimento dell'obiettivo di aumentare la consapevolezza pubblica riguardo alle sfide ambientali e modificare l'atteggiamento del pubblico nei confronti della protezione ambientale.

³²⁷ Per formare al meglio gli individui furono implementati corsi scolastici, ma anche extrascolastici. Oltre al miglioramento della struttura scolastica pubblica, il Governo cinese ha costituito ulteriori programmi, come il movimento delle *Green Schools*: le scuole, per poter ottenere lo status di "*green school*" devono soddisfare alcuni criteri, tra cui avere professori impegnati in corsi d'insegnamento dell'educazione ambientale e avere un giardino nel campus. Questo programma è una delle iniziative menzionate nel Programma d'azione nazionale del 1996. Sul punto cfr. WASMER C., *Towards Sustainability: Environmental Education in China - A German Strategy for Chinese Schools?*, Master Thesis - Project of the Asia-Pacific Economic Research Institute (FIP), 2004, pp.41-43.

campo, dalle numerose O.N.G. e G.O.N.G.O.³²⁸ cinesi, che si occupano principalmente di programmi di educazione e protezione ambientale e di attività di pressione a sostegno di temi ambientali, trovandosi spesso a svolgere un ruolo ‘ponte’ fra Governo centrale e cittadinanza locale, e contrapponendosi, in numerose occasioni, al fallimento dei funzionari decentrati nell’implementazione delle politiche governative.

Tali organizzazioni, per lo più, sono impegnate nella diffusione della consapevolezza dei problemi ambientali tra la popolazione, nella promozione del *sustainable development*, nell’ampliamento della pubblica partecipazione attraverso attività di azione collettiva (conferenze pubbliche, salotti di discussione, pubblicazione di report e petizioni), nel sostegno alle vittime dell’inquinamento e nel contrasto alle industrie inquinanti attraverso l’azione legale, come fatto da alcune O.N.G. quali il *Centre for Legal Assistance to Pollution Victims*³²⁹, che ha messo a disposizione una *hotline* per segnalazioni di casi riguardanti l’ambiente, gestendone successivamente le cause giudiziarie.

Altro strumento utilizzato, al fine di aumentare il grado di coinvolgimento e favorire la consapevolezza ambientale della popolazione cinese, ma anche per incoraggiare le imprese a prevenire e controllare attivamente le proprie emissioni inquinanti, è stato il programma di certificazione ambientale di prodotti e servizi.

Nel 1993, la N.E.P.A. emise una circolare per l’istituzione di un programma nazionale di etichettatura ambientale il cui logo, scelto attraverso un concorso pubblico, era denso di significati e riportava la seguente scritta “*joint effort of the nation to protect the environment on which human beings rely*”³³⁰.

Ad oggi, il *Global Ecolabelling Network*, ha riconosciuto fra i propri membri

³²⁸ Negli anni Ottanta i dipartimenti governativi e di partito hanno creato un settore non-profit parastatale avviando fondazioni benefiche e organizzazioni dedicati alla promozione di obiettivi nel campo della solidarietà, della ricerca e dell’informazione. A tali organizzazioni coinvolte in questo progetto ci si riferisce normalmente con il termine G.O.N.G.O., *Gouvernement Organized NGO*, ma alcuni studiosi propendono per un’altra terminologia e parlano di S.O.N.G.O., *State Owned NGO*, sottolineando sia l’analogia rilevante con le imprese statali sia la possibilità che queste agenzie vengano poste in una relazione di semi – indipendenza con il governo o vengano persino completamente incorporate.

³²⁹ Per informazioni sul *Center for Legal Assistance to Pollution Victims* si veda <http://www.clapv.org/>.

³³⁰ Traduzione dell’Autore: “Uno sforzo congiunto della nazione per proteggere l’ambiente da cui dipendono gli esseri umani”.

ben tre organizzazioni dedite alla diffusione e implementazione delle *eco label* in Cina, specificamente, il *China Environmental United Certification Center*, il *China Quality Certification Centre (C.Q.C.)* e per quanto riguarda la zona di Taipei la *Environment and Development Foundation*.

Negli anni, le certificazioni ambientali di prodotto e di organizzazione si sono diffuse sempre più e, oltre ai sistemi di certificazione obbligatoria, ad oggi ne coesistono diversi anche di tipo volontario, di cui si darà conto nei paragrafi a seguire. Tale compresenza evidenzia l'importanza che tale settore del mercato ha assunto nel panorama attuale delle politiche di *green economy*.

3.4. LE CERTIFICAZIONI DI PRODOTTO NELLA P.R.C.

3.4.1. LE CERTIFICAZIONI ENERGETICHE³³¹

I sistemi di etichettatura, utilizzati per almeno un secolo come strumenti attraverso i quali informare i consumatori rispetto a determinate caratteristiche o impatti del prodotto che si accingevano a comprare, hanno iniziato solamente negli anni Ottanta ad essere utilizzate quale veicolo per rendere note le caratteristiche ambientali dei prodotti e, dunque, l'impegno dell'azienda produttrice nella tutela dell'ambiente e delle risorse naturali.

Nella P.R.C., dapprima, ha trovato ingresso la cd. *minimum energy performance standards (M.E.P.S.)*, ossia il primo gruppo di standard energetici minimi, risalenti al 1989 e riguardanti un'ampia gamma di prodotti tra i quali attrezzature e apparecchiature residenziali, commerciali, industriali e di trasporto.

Nel 1995, il *China National Institute of Standardization (C.N.I.S)* è stato autorizzato ad effettuare una revisione di tali standards, tuttavia essi non trovarono riconoscimento giuridico sino al 1997, quando il Governo cinese promulgò la *National Energy Conservation Law of China*³³² con la quale stabili

³³¹ Per un approfondimento in merito cfr. AA.VV., *Development and implementation of energy efficiency standards and labeling programs in China: Progress and challenges*, in Ernest Orlando Lawrence Berkeley National Laboratory, gennaio 2013

³³² La *National Energy Conservation Law of China* (中华人民共和国节约能源法) venne adottata il 1 novembre 1997 durante il 28esimo *Meeting of the Standing Committee of the Eight National People's Congress* e promulgata lo stesso giorno con Ordine nr. 90 del Presidente della Repubblica Popolare Cinese. Il testo completo della legge è

gli standard obbligatori di efficienza energetica di prodotti e attrezzature, revisionati dal C.N.I.S., nel 1999, prendendo a modello le *best practice* internazionali.

L'art. 14 della legge del 1997 aveva previsto la formulazione, da parte del dipartimento amministrativo per la normalizzazione, costituito in seno al Consiglio di Stato, di norme giuridiche di livello nazionale in tema di efficientamento energetico, norme cui le aziende produttrici si sarebbero dovute attenere (ex art. 24) per non vedere sospesa la propria produzione ai sensi dell'art. 43 della medesima legge. Nello stesso atto normativo venne inoltre promosso, per la prima volta, il concetto di sistema di etichettatura di efficienza energetica (art. 18) e, addirittura, vennero discusse le misure punitive per l'eventuale diffusione di etichette contraffatte.

Nel 2004, la *National Development and Reform Commission* (N.D.R.C) emanò il *Medium and Long-Term Plan for Energy Conservation*³³³, con il quale sostenne ulteriormente l'implementazione e la revisione degli standard di efficientamento energetico, secondo criteri più restrittivi, ed incoraggiò un uso più capillare di tale sistema di certificazione e l'utilizzo di meccanismi di mercato al fine di stimolare la domanda di prodotti di consumo ad elevata efficienza energetica da parte della popolazione.

Solo più di recente, nel 2005, secondo le disposizioni delle *Energy Conservation Law*, è stato istituito un programma di certificazione energetica obbligatoria, conosciuto come *China Energy Label*³³⁴, che ha forti somiglianze con quella europea e, solo a seguito dell'assunzione da parte della P.R.C. dell'impegno di ridurre le emissioni di carbonio, si è avuto un rafforzamento dei programmi di standardizzazione.

Nell'ambito del progetto di revisione della *Energy Conservation Law*, avvenuta nel 2008, e in occasione della promulgazione della *Circular Economy*

disponibile al seguente link <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/ec1244/>.

³³³ Il *Medium and Long-Term Plan for Energy Conservation* è stato emanato dalla N.D.R.C. il 25 novembre 2004. Il testo completo del piano è disponibile al seguente link:

http://fourfact.com/images/uploads/China_Energy_Saving_Plan.pdf.

³³⁴ Per avere informazioni aggiornate rispetto al tema dell'etichettatura energetica in Cina si consiglia di visitare il sito dedicato alle *energy label*, al seguente link <http://www.energylabel.gov.cn/>.

Promotion Law of the People's Republic of China sono state previste delle specifiche disposizioni relative all'etichettatura energetica, ai meccanismi di gestione ed anche al sistema sanzionatorio, creando così il fondamento giuridico per l'integrazione dei sistemi di etichettatura energetica entro le misure nazionali di risparmio energetico.

3.4.2. *CERTIFICAZIONI AMBIENTALI OBBLIGATORIE E VOLONTARIE*

In un primo momento, all'inizio degli anni Novanta, i sistemi di etichettatura ambientale di prodotto sono stati accolti dalla Cina come una barriera non tariffaria ai commerci con l'estero³³⁵, in particolare per quanto riguarda le esportazioni verso l'Europa di tessuti e capi di abbigliamento, e proprio per questo motivo, nel 1993, la S.E.P.A. ha annunciato l'istituzione di un programma di etichettatura ambientale nazionale i cui criteri fossero coerenti con quelli dei principali paesi di esportazione dei prodotti cinesi.

Il programma di etichettatura è poi stato ufficialmente avviato con l'istituzione del *Certification Committee For Environmental Labelling Of Products* nel maggio 1994³³⁶, che ne ha assunto l'amministrazione e la supervisione generale nel Paese.

Dal 1995 al 2001 l'assegnazione di etichette ambientali è passata rispettivamente da 18 prodotti di 11 produttori, suddivise in 6 categorie di prodotti, a oltre 1000 prodotti di più di 3000 produttori suddivise in 41 categorie, a significare la veloce diffusione di tale sistema.

La funzione di certificazione dei prodotti, a partire dal 15 ottobre 2003, è stata affidata al *China Quality Certification Centre (C.Q.C.)*³³⁷, mentre il *Committee*

³³⁵ Sul punto cfr. in particolare *The Fifth Conference Of The China Council For International Cooperation On Environment And Development*, Ecolabelling: its implications for China, 25-26 september 1996, Beijing. Il testo della relazione presentata in quella sede è disponibile al seguente link <http://www.iisd.org/pdf/ecochina.pdf>.

³³⁶ Il *Committee* doveva essere a sua volta supervisionato da parte del S.E.P.A.. Sul punto cfr. GUI L., *On a few legal issues relating to China's environmental labelling regime*, in J. SUZHOU ENG'G INST. SILK & TEXTILE, 2001 e JINBO W. *Exploration of several legal aspects of China's environmental labelling system*, in GUIZHOU ENVTL. PROT. SCI. & TECH., 2000.

³³⁷ Il *China Quality Certification Center (C.Q.C.)* è un organismo professionale di certificazione che fa parte del *China Certification and Inspection Group*. Attualmente è il più grande organismo di certificazione cinese e si occupa di certificazioni ambientali di prodotto obbligatorie, volontarie, di certificazione dei S.G.A. nonché di certificazioni

ha continuato a svolgere il ruolo di promotore del programma di *eco label* cinese.

Un altro dei motivi che ha indotto la P.R.C. ad elaborare un programma nazionale di etichettatura ambientale, che potesse uniformare la materia, è stato il diffondersi in alcune province come Guangdong, Jilin e Zhejiang e da parte di alcuni produttori della zona, di programmi e loghi ambientali volontari.

I sistemi volontari, infatti, si sono diffusi assai rapidamente nel territorio cinese: ideati per incoraggiare processi produttivi sicuri, efficienti e rispettosi dell'ambiente e per promuovere una coscienza *green* fra i consumatori, sono stati sviluppati ed utilizzati soprattutto da parte delle grandi società cinesi e da parte delle multinazionali straniere, ma non hanno invece trovato terreno fertile nel sistema delle P.M.I. locali e straniere, in particolare per motivi economici.

Occorre, in questa sede, sottolineare la particolarità dell'organizzazione statale cinese in cui l'utilizzo dei programmi di etichettatura ambientale volontaria viene incentivato attraverso il sistema degli 'elenchi degli acquisti verdi' che viene mantenuto dalle istituzioni governative al fine di favorire la produzione sostenibile³³⁸.

Tale meccanismo è una sorta di volano per le piccole aziende cinesi, che, una volta ottenuta la certificazione ambientale riconosciuta dal Governo, trovandosi inserite in tali elenchi, riescono a migliorare il proprio posizionamento nel mercato aumentando l'appeal anche nei confronti dei singoli consumatori.

Ad ogni modo, le certificazioni volontarie, pur numerose nelle categorie dei prodotti di largo consumo, sono ancora relativamente immature e godono di poca fiducia da parte di imprese e consumatori, anche se l'interesse sta rapidamente aumentando.

Tra le innumerevoli etichette di prodotto³³⁹ troviamo la *Environment*

riguardanti il risparmio energetico ed idrico. Per avere informazioni aggiornate si consulti il sito <http://www.cqc.com.cn/www/english/>.

³³⁸ Possono entrare a far parte di tali elenchi solo i prodotti con certificazioni o etichette approvate dal Governo cinese. Attualmente società straniera che fanno parte di tali elenchi sono del calibro di Siemens, H.P. e Dell, non dunque le P.M.I. straniere.

³³⁹ Per un elenco abbastanza completo di marchi, loghi ed etichette obbligatorie e volontarie attualmente in vigore nella Repubblica Popolare Cinese si rimanda alla consultazione dell'articolo di Matt Slater, *60 Top China Certification Marks and Logos*, pubblicato sul sito China Checkup e consultabile al seguente link <https://www.chinacheckup.com/blogs/articles/china-certification-marks>.

Protection Label Type I del 1993 e la *Type II* ³⁴⁰del 2004, la *Eco-labelling Type I* del 1999 certificata da C.E.C. – secondo lo standard ISO 14024 -, *Type II* del 2001 - secondo lo standard ISO14021 – e *Type III* secondo lo standard ISO 14025 e ancora, la *Energy Conservation Label* del 1998, la *Water Conservation Label* del 2002, la *Environment Quality Label* del 2000 tutte certificate dal C.Q.C, la *Eco – Labelling* del 2003, certificata da C.Q.C e C.E.C., la *Golden Sun Mark* del 2009, le *CQC Product Certification* elaborate nel 2001 e atte a certificare che i prodotti incontrano gli standard C.Q.C relativamente ad aspetti inerenti la sicurezza, la compatibilità elettromagnetica e il risparmio energetico ed infine la *Efficient Lighting Label* del 2006 e la *Low Carbon Certification* del 2010.

Seppur non oggetto della presente ricerca, si ritiene di dover comunque rendere conto dell'esistenza, nell'ordinamento cinese, di altrettanti programmi di certificazione relativi al sistema alimentare e dei prodotti naturali e di un radicato sistema di certificazione ambientale di organizzazione che, nel 2011 contava quasi quattrocentomila aziende nazionali certificate. In particolare ad oggi esiste il *Quality Management System*, secondo lo standard ISO9001, l'*Environmental Management System*, secondo lo standard ISO14001, l'*Occupational Health & Safety Management System* e il *Product Conformity & Safety HACCP*.

3.4.3. *IL GREEN LABEL SCHEME DI HONG KONG*

In virtù dello status di regione amministrativa speciale della Cina, riconosciuta ad Hong Kong, un approfondimento a parte meritano i sistemi di certificazione ambientale di questa regione³⁴¹ ed in particolare l'*Hong Kong Green Label Scheme*³⁴² (*H.K.G.L.S.*), sistema indipendente, senza scopo di lucro e volontario per la certificazione ambientale dei prodotti, istituito nel 2000 dal *Green Council* di Hong Kong e divenuto membro del G.E.N. già nel 2001.

Tale schema definisce degli standards ambientali e riconosce il proprio *green*

³⁴⁰ Per informazioni sul sistema di etichettatura *Environment Protection Label Type II* cfr.

<https://baike.baidu.com/item/%E5%8D%81%E7%8E%AF%E5%9E%8B%E6%A0%87%E5%BF%97>.

³⁴¹ Oltre al più conosciuto H.K.G.L.S., nella regione amministrativa di Hong Kong è diffuso anche un altro sistema di etichettatura, l'*Hong Kong Ecolabelling H.K.F.E.P.*, riconosciuto dal G.E.N e per il quale si rimanda al sito ufficiale http://www.hkfep.com/en_eco.asp.

³⁴² Per informazioni aggiornate sull'*Hong Kong Green Label Scheme* si consulti il sito ufficiale del *Green Council* http://www.greencouncil.org/en/page.php?sub_id=5#tab-1aa.

label ai prodotti che, sulla base dell'analisi del ciclo di vita, risultano più rispettosi dell'ambiente rispetto ad altri prodotti di simile natura e funzione.

Come per ogni altro sistema di etichettatura, l'obiettivo principale è quello di incoraggiare i produttori a fornire prodotti che abbiano buone prestazioni ambientali, dando al contempo un mezzo ai consumatori per riconoscere facilmente i prodotti che hanno un minore o assente impatto sull'ambiente, e promuovendo in questo modo un modello di consumo e di sviluppo più sostenibile.

Nello stabilire i propri criteri, al fine di garantirne la riconoscibilità e la credibilità, l'H.K.G.L.S. si è basato su standards di livello internazionale, confrontandosi con sistemi di etichettatura ambientale riconosciuti e assodati. In particolare trattasi di un'etichetta ambientale di Tipo I secondo i criteri ISO 14024.

Sovrintende alla politica e al funzionamento dello schema un comitato consultivo composto da membri del mondo accademico, delle associazioni industriali e dei gruppi ambientalisti, dimostrando, in questo modo, che il *Green Council* ha fatto propria la soluzione, adottata negli ordinamenti più avanzati, di aumentare la partecipazione degli *stakeholder* del mercato, nelle varie fasi di implementazione e applicazione dei sistemi di certificazione ambientale, al fine di aumentarne l'accettazione e la riconoscibilità.

3.5. LIMITI DEI SISTEMI DI ETICHETTATURA AMBIENTALE

Essendo la maggior parte dei programmi nazionali cinesi di etichettatura ambientale di recente creazione, i dati relativi alla loro efficacia, sono, ad oggi, ancora parziali, oltre a ciò si consideri le difficoltà che esistono nel differenziare l'impatto avuto dai sistemi di etichettatura rispetto alle conseguenze generate da altre politiche economiche o sociali messe in campo dal Governo.

In linea generale è, comunque, possibile sostenere che i sistemi di etichettatura ambientale cinesi abbiano almeno quattro principali aspetti di vulnerabilità, innanzitutto la limitata conoscenza degli stessi da parte del sistema industriale, ancor prima che da parte dei consumatori, la gestione impropria e il carente sistema di controlli sulla qualità delle certificazioni e sull'uso delle

etichette, la mancanza di coordinamento ed armonizzazione tra i diversi programmi di etichettatura ecologica, che genera confusione nelle persone ed aumento dei costi per le imprese ed infine, ma non per minore importanza, il mancato riconoscimento reciproco con i sistemi di etichettatura stranieri.

In qualsiasi ordinamento debba trovare applicazione, lo sviluppo di un sistema di etichettatura ambientale e la promozione dei programmi di certificazione, richiede una chiara comprensione delle preoccupazioni ambientali - e non ambientali - su cui si deve concentrare lo strumento; per stabilire tale comprensione nel Paese più grande al mondo per numero di abitanti e per livello di inquinamento, che è anche caratterizzato da un apparato normativo ambientale rivelatosi per lungo tempo del tutto inefficace, è certamente fondamentale il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* – esperti, comunità scientifica, O.N.G., consumatori e produttori - in un processo di consultazione che tocchi le fasi di sviluppo e di attuazione del programma di certificazione, così da poter raggiungere un riconoscimento ed un sostegno sociale degli stessi.

Il Governo, per aumentare l'accettazione sociale di tale tipo di sistema e il suo funzionamento, dovrebbe invece, assicurare la massima trasparenza sia in relazione ai criteri di assegnazione delle certificazioni che ai soggetti a ciò deputati, impegnarsi sostenendo le P.M.I. nei processi di certificazione dei propri prodotti e facilitare la nascita di organismi di certificazione terzi ed imparziali che possano ridurre i costi per le aziende e stimolare la conoscenza in materia da parte dello stesso sistema produttivo.

Uno strumento che potrebbe essere utilizzato per affrontare il problema della consapevolezza della popolazione, in relazione ai sistemi di etichettatura e di certificazione ambientale, è la diffusione di informazioni attraverso la televisione, la radiodiffusione e i giornali, tale metodo permetterebbe di raggiungere un numero maggiore di persone rispetto a quelle che spontaneamente potrebbero ricercare informazioni di tal genere. È evidente, infatti, che meglio il pubblico comprende l'etichettatura ecologica più è probabile che la sostenga attraverso l'acquisto.

Oltre a ciò, i programmi di certificazioni dovrebbero essere ampliati, cercando di includere più tipologie di prodotti e aumentando così la propria

visibilità sul mercato.

Poiché i meccanismi di certificazione in Cina non sono molto particolareggiati o sofisticati, l'emissione e l'uso di certificati ed etichette non sono soggette a controlli rigorosi ed efficaci, e anche per tale motivo è necessario promuovere programmi di etichettatura ecologica credibili, trasparenti, verificabili dai produttori e che riportino dichiarazioni precise, attendibili, senza essere fuorvianti o discriminatorie.

Un elemento che, pur rappresentando un chiaro segnale dell'interesse della società cinese rispetto al tema del *sustainable development* e della *green economy*, dovrebbe comunque essere ben regolato, è la presenza simultanea nel medesimo ordinamento di una moltitudine di sistemi di certificazione ed etichettatura, che rischia di confondere produttori, consumatori, ma anche importatori ed esportatori.

In tal senso è fondamentale che venga migliorato il coordinamento tra i differenti programmi, eventualmente anche attraverso la promulgazione di una legge nazionale *ad hoc* che possa rafforzare la regolamentazione e la gestione unificata dei programmi di etichettatura ecologica, contribuendo anche a promuoverne il riconoscimento da parte dei Paesi stranieri. Affinché venga raggiunta una effettiva efficienza economica, infatti, il riconoscimento reciproco dei programmi di etichettatura ecologica tra la Cina e i suoi partner commerciali è essenziale.

Infine, un'ulteriore azione che la P.R.C. potrebbe compiere per favorire il mutuo riconoscimento da parte del maggior numero possibile di Nazioni, è partecipare in modo attivo, e non come semplice spettatore, ai processi di elaborazione degli standard internazionali e in occasione dei forum offerti dal *Global Ecolabelling Network*.

4. CONCLUSIONI

L'analisi degli argomenti oggetto del presente lavoro di ricerca deve certamente prendere avvio da un aspetto più volte evidenziato con riferimento alla materia ambientale, ossia la sua intrinseca multidisciplinarietà che la pone in diretta relazione con i principali settori del sapere, dalle scienze giuridiche alle scienze economiche, sociali e tecnologiche, imponendo una ricerca sempre più attenta ad individuare punti di convergenza tra materie apparentemente disomogenee.

Tale circostanza induce qualsiasi studioso approcci la materia a comprendere come la tutela dell'ambiente sia possibile non solo attraverso strumenti giuridici ed economici, ma anche e soprattutto attraverso gli strumenti della conoscenza e della consapevolezza.

Lo stesso principio di sviluppo sostenibile, che ha forti implicazioni di carattere solidaristico e di responsabilizzazione intergenerazionale, ha indotto tutti gli Stati a riflettere sull'efficienza di un sistema di tutela ambientale basato su strumenti di mercato, sviluppati per ovviare alle inefficienze degli strumenti di tipo *command and control*, ma che vanno, essi stessi, incontro ad una serie di limiti che qualificano l'estrema difficoltà di pervenire a soluzioni univoche ogni qual volta si debba fare fronte alla difficile sfida ambientale.

Gli strumenti di mercato, infatti, sono per natura incapaci di risolvere i conflitti legati alla tutela dell'ambiente attraverso l'utilizzo di criteri di bilanciamento che, invece, possono essere ben gestiti solo da parte di soggetti pubblici imparziali, capaci di controllare profili di complessità secondo logiche di proporzionalità e di ragionevolezza che, il mercato, da solo, non è in grado di assecondare.

Il tema della sostenibilità ambientale, specie nel corso degli ultimi tre decenni, soprattutto per i Paesi industrializzati, è divenuto a tal punto centrale da coinvolgere tanto le Istituzioni nazionali ed internazionali quanto il mondo delle imprese, i privati cittadini e le associazioni, in un'ampia discussione ed elaborazione normativa riguardante le modalità utili alla riduzione dell'impatto ambientale dell'azione umana e alla sua conciliazione con lo sviluppo economico

della società.

In particolare per quanto attiene al versante europeo, l'analisi della normativa più recente ha permesso di evidenziare una concreta presa di coscienza da parte delle Istituzioni rispetto al fatto che il coinvolgimento della collettività nella tutela dell'ambiente e crescita economica non sono esigenze contrapposte ma che, al contrario, solo un approccio strategico, cioè rivolto a tutti gli *stakeholder*, teso a minimizzare l'impatto ambientale dei prodotti, razionalizzare l'uso delle risorse naturali e ridurre gli sprechi, anche attraverso l'ottimizzazione del ciclo produttivo, può garantire la salvaguardia della natura e della salute umana e al contempo la significativa diminuzione dei costi di produzione per le aziende.

Situazione opposta si è, invece, rilevata nell'ordinamento russo, dove, in continuità con un sistema politico storicamente propenso all'autoritarismo e all'accentramento dei poteri, nonostante gli impegni assunti a livello internazionale e il riconoscimento dell'importanza del proprio ruolo nella partita mondiale della sostenibilità, le Istituzioni centrali, ad oggi, non hanno concretamente intrapreso una politica di transizione all'economia sostenibile ed anzi, pur rilevando la totale inefficacia di un sistema basato su strumenti di protezione di tipo *command and control*, non hanno ancora iniziato un percorso di trasformazione e attualizzazione degli stessi, in sintonia con le altre grandi potenze economiche mondiali, quale ad esempio la vicina Unione Europea.

Segnando una circolazione dei modelli giuridici europei, un approccio simile a quello messo in campo dall'Unione Europea in materia di informazione ai consumatori, seppur ancora solo abbozzato, è da rinvenirsi nell'ordinamento cinese, in cui degrado ambientale e livelli di inquinamento molto elevati hanno permesso, pur nella loro negatività, di capire che la protezione dell'ambiente effettuata esclusivamente attraverso un sistema di prescrizioni legislative, non può portare alcun risultato concreto, in particolare a causa della mancanza di un adeguato sistema di controllo sull'applicazione delle norme.

Per tale motivo, negli anni, le Istituzioni hanno coinvolto il sistema produttivo e gli attori principali del mercato nella tutela dell'ambiente e delle risorse naturali mediante l'elaborazione di programmi di certificazione capaci di orientare le

scelte di produzione e, quindi, di acquisto verso processi di produzione e prodotti ecologici meno impattanti per l'ecosistema. Deve darsi atto della buona diffusione e proliferazione di tali sistemi di certificazione ambientale, anche se, ora occorre che il Governo cinese intraprenda un cammino legislativo di razionalizzazione degli stessi, onde evitare che possano ingenerare tale e tanta confusione da diventare, per le imprese produttrici, barriere al commercio, anziché strumenti di posizionamento sul mercato, interno ed internazionale.

Oltre a tali considerazioni, la ricerca condotta ha permesso di rilevare la mancanza a livello internazionale, ancora prima che nell'ambito degli ordinamenti oggetto di studio, di una definizione comunemente accettata di *sustainable development* e di *green marketing/product*, e, nello specifico, di una disciplina e di una metodologia di certificazione ambientale che permetta di definire in maniera inequivocabile le caratteristiche che un'organizzazione o un prodotto devono possedere per essere definite "verdi" e per presentarsi come tali sul mercato.

In tale contesto, si è potuto constatare come le certificazioni ambientali analizzate nei diversi ordinamenti giuridici, pur avendo alcuni elementi di vulnerabilità³⁴³, forniscano un contributo fondamentale alla valorizzazione dei prodotti ecocompatibili e alla incentivazione di comportamenti e scelte ecosostenibili, sia dei consumatori che delle imprese, e, dunque, come la normativa in materia di certificazioni ambientali assuma un ruolo determinante nel processo di trasformazione del ciclo produttivo delle imprese e dell'economia in un'ottica sostenibile.

³⁴³ Tra gli elementi di vulnerabilità delle certificazioni ambientali riscontrati in tutti gli ordinamenti analizzati si deve ricordare la mancanza di oggettività nell'individuazione degli indicatori da prendere in considerazione per misurare l'efficacia ambientale dei programmi di certificazione e l'assoluta eterogeneità di tali criteri fra un sistema di certificazione e l'altro. È risultato problematico anche il processo di selezione e revisione dei criteri, poiché nonostante l'utilizzo della metodologia L.C.A., rimane sempre difficoltoso stimare con precisione tutti i possibili danni che un prodotto/servizio può creare all'ambiente. L'esame dello sviluppo di diverse certificazioni ha inoltre evidenziato come la complessità di stabilire l'efficacia ambientale dei programmi eco-label sia dovuta ad una mancanza di indagini circa la domanda di beni certificati e di riconoscimenti per i miglioramenti ambientali dei prodotti. Da ultimo, un altro punto debole delle certificazioni ambientali sembra essere il breve periodo di validità delle stesse, risultando gli investimenti particolarmente problematici per quei settori in cui è necessario l'impiego di un ingente capitale per la trasformazione in chiave sostenibile della catena produttiva.

Lo studio ha fatto emergere, nonostante le differenze esistenti fra i tre ordinamenti analizzati, una stretta relazione fra efficacia sull'ambiente e diffusione delle certificazioni ambientali cui ci si riferisce, avendo dunque un successo maggiore quelle etichette più conosciute ed utilizzate sia in relazione a fattori spaziali che temporali³⁴⁴.

In tutti gli ordinamenti osservati, però, è emersa la necessità di un processo di armonizzazione³⁴⁵ dei diversi schemi di certificazione, tale da evitare la creazione di barriere economiche che, anziché favorire la diffusione di prodotti verdi, ne limitino la capacità di espansione sul mercato; è di tutta evidenza, infatti, che solo attraverso un lavoro sinergico volto a far conoscere la simmetria delle certificazioni ambientali di prodotto sostenute dai diversi Governi, sia possibile la realizzazione di un mercato attento alle esigenze dell'ambiente.

A tal proposito, a livello di Unione Europea, quanto indicato nel recente “*EU Ecolabel work plan for 2016-2018*”³⁴⁶, dimostra che, oltre alle Istituzioni europee, anche gli organismi di certificazione hanno finalmente assunto la consapevolezza della necessità di un allineamento normativo, riflettendo l'esigenza di sviluppare in futuro certificazioni che vadano nella stessa direzione.

Nella Federazione Russa, questa necessità, in mancanza di un sostegno governativo, è stata elaborata direttamente dalle organizzazioni private che, dopo aver sviluppato il sistema di certificazione *Vitality Leaf*, sono entrate a far parte del *Global Ecolabelling Network* e hanno ottenuto il riconoscimento da parte del G.E.N.I.C.E.S., così dimostrando il proprio reale interesse alla creazione di un sistema di *eco label* compatibile e riconoscibile nei mercati degli altri paesi del mondo.

Nella Repubblica Popolare Cinese, invece, dove i sistemi di etichettatura

³⁴⁴ M. F. TEISL, J. RUBIN, C. L. NOBLET, *Non-dirty dancing? Interactions between eco-labels and consumers*, in *Journal of Economic Psychology*, 2008, vol. 29, no. 2, pp. 140-159.

³⁴⁵ Inserire riferimento a G.E.N § p. 72.

³⁴⁶ L'Unione Europea negli anni ha stabilito alcuni cd. piani di lavoro, utilizzati quali strumenti operativi per il monitoraggio dello sviluppo del sistema Ecolabel e per la pianificazione e gestione dei gruppi di prodotti. Sino ad oggi ne sono stati realizzati 4, il primo nel 2002, il secondo nel 2006 ed il terzo nel 2011 ed un piano ad oggi valido per il triennio 2016-2018 in cui vengono definiti alcuni obiettivi da realizzarsi entro tale periodo.

Il testo de “*EU Ecolabel work plan for 2016 - 2018*” è disponibile al seguente link: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Work%20plan%202016-2018.pdf>.

ambientale hanno trovato origine per ragioni economiche legate all'impossibilità di esportare i propri prodotti in Paesi che adottavano tale tipo di certificazione, attualmente, vi è un'ampia diffusione delle etichette e dei programmi ambientali di prodotto, sia a livello nazionale che a livello locale.

Ben cinque istituzioni fra Cina, Taipei e Hong Kong, fanno parte del G.E.N. e, come risulta dall'*Annual Report 2015*³⁴⁷ dello stesso organismo, la Cina ha certificato oltre 185mila prodotti, il cui numero è in costante crescita, ed ha più di 340 *valid standards*, al momento.

Un'ulteriore doverosa considerazione resa possibile dal lavoro di ricerca condotto, attiene all'importanza di un approccio integrato alla tutela ambientale, che sappia prendere in considerazione i diversi settori di cui si compone l'economia moderna, le loro interazioni, e gli effetti delle attività umane. Infatti, solo mediante una combinazione di politiche che renda ottimali le sinergie e affronti il problema dei compromessi tra settori e politiche diverse³⁴⁸, si ritiene permetterebbe di ottenere risultati in termini di efficiente impiego delle risorse naturali.

Un esempio concreto di approccio integrato, che dovrebbe essere esportato anche negli ordinamenti che non ne fanno applicazione, come quello russo, è da rinvenirsi nell'europea *Corporate Social Responsibility*, quale integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali e ambientali

³⁴⁷ Il 16 agosto 2016 il Global Ecolabelling Network ha provveduto a pubblicare l'*Annual Report 2015*, nel quale si possono trovare i principali dati relativi ai membri dell'organizzazione, tra i quali la Cina. Il testo completo del report è disponibile al seguente link <https://www.globalecolabelling.net/assets/Uploads/GEN-AR-2015-art-FINAL.pdf>.

³⁴⁸ Comunicazione della Commissione sul tema "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020" [COM(2011) 21 def.] del 26.01.2011. La Commissione pone in evidenza alcuni possibili esempi di sinergie: la creazione di posti di lavoro in settori correlati alla crescita sostenibile presentano spesso maggiore sicurezza e hanno un elevato potenziale di esportazione e di formazione di valore economico; le tecnologie verdi a basso impiego di carbonio riducono le emissioni e apportano benefici ambientali in termini qualitativi; le tasse sul consumo di energia o di altre risorse e le sovvenzioni a favore degli utenti possono servire a orientare il comportamento verso un consumo più limitato e più efficiente contribuendo a ristrutturare le finanze pubbliche; l'incremento del riciclaggio attenua la pressione sulla domanda di materie grezze primarie, induce a riutilizzare materiali di valore e riduce il consumo di energia e le emissioni nocive nei processi di estrazione e di lavorazione; una migliore progettazione dei prodotti può ridurre la domanda di energia e di materie prime e può rendere tali prodotti più duraturi e più facili da riciclare, stimolando al contempo l'innovazione e creando nuove possibili opportunità di impiego; una migliore efficienza energetica riduce la necessità di produrre energia e il fabbisogno di infrastrutture alleviando la pressione sulle risorse naturali.

nelle proprie operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate – clienti, comunità territoriale, fornitori, dipendenti -³⁴⁹.

Dal punto di vista della scrivente, però, l'integrazione potrebbe e anzi dovrebbe essere stimolata, in tutti questi ordinamenti, anche in forma di stretta interazione tra informazione, dibattito e impegno pubblico³⁵⁰: è infatti di tutta evidenza che un sistema efficiente e capillare di informazione ambientale, unito a un autentico dibattito pubblico sulle azioni da adottare per affrontare le sfide ambientali più urgenti, rappresenti uno stimolo importante per le Istituzioni, a tutti i livelli, affinché siano studiate e adottate politiche pubbliche efficaci, efficienti ed eque.

In tale ottica, un ruolo di primo piano nella tutela dell'ambiente e nello sviluppo sostenibile della società, deve dunque essere occupato dai cittadini/consumatori, che, spinti da motivazioni di etica sociale e dovere civico, dovrebbero attraverso scelte ed azioni quotidiane, anche definibili “di cittadinanza ecologica”, rifuggire il lassismo e la lentezza burocratica delle Istituzioni e dei decisori pubblici in materia ambientale³⁵¹.

³⁴⁹ Un'interessante ricostruzione del concetto di responsabilità sociale dell'impresa è contenuta in MESHER B., *The law, corporate social responsibility and business ethics*, relazione tenuta il 27 maggio 2011 presso Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, secondo la quale *the goal of the proponents of CSR is that all company decisions will reflect social responsibility and that if every company adopts C.S.R. this will substantially reduce abuses of power. In generale, sul tema della corporate social responsibility.*

³⁵⁰ Sul tema dell'impegno dei cittadini nella società contemporanea, risultano di particolare interesse le suggestioni proposte dal Premio Nobel Amartya Sen la quale afferma “*anche se coloro che hanno attualmente diritto al voto non ci saranno forse più quando le generazioni future si troveranno ad affrontare la gravità dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale, il dibattito pubblico democratico può rendere efficace il voto di oggi nel tutelare gli interessi delle generazioni future; allo stesso modo, una democrazia maggioritaria di oggi, in cui sia radicato con forza il dibattito pubblico, può salvare la vita a una minoranza di persone che, di per sé, non può spostare il voto di un sistema maggioritario. Le democrazie che si distinguono per libertà del dibattito pubblico e assenza di censura governativa forniscono gli strumenti con cui perseguire giustizia sociale in numerosissimi ambiti. E rendere giustizia ai cittadini di domani costituisce già una parte assai rilevante dell'impegno democratico. Un dibattito pubblico aperto è un mezzo idoneo a gestire le nostre responsabilità verso le generazioni future.*” SEN A., *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, Rivista Il Mulino, n. 4/2010, p. 559.

³⁵¹ Sul tema si cfr. PINI R., *Amministrazione pubblica e comunità. Intese perdute, limiti varcati e possibile cooperazione per il bene comune*, p. 247, CEDAM, Padova, 2011. Secondo l'Autore i cittadini, le aziende, la comunità non devono e non possono limitarsi ad aspettare che i governi assumano decisioni, mentre deve essere rafforzata ad ogni livello la motivazione di un decisivo intervento, anche appunto con comportamenti consapevoli e stili di vita che comportano azioni semplici, poco costose, ma che contribuiscono a superare l'inerzia diffusa nell'adozione di alternative ecologiche.

Per ottenere ciò, la scelta più adeguata, si ritiene possa essere quella di utilizzare il sistema educativo dei singoli Paesi, l'unico in grado di formare cittadini consapevoli delle realtà circostanti e delle problematiche globali che contraddistinguono la nostra epoca³⁵².

Per quanto riguarda l'Unione Europea, che certamente è l'ordinamento che ha messo in campo le politiche di *green economy* e *sustainable development* più efficaci fra i tre ordinamenti analizzati, l'auspicio è che si persegua nella direzione intrapresa, aumentando però l'impegno rispetto al coinvolgimento dei singoli individui che, in un mercato via via più globalizzato, rischierebbero invece di essere sempre meno coinvolti.

Allo stesso modo, anche da parte della Federazione russa e della Repubblica Popolare Cinese, ci si aspetta un impegno concreto nell'implementazione dei sistemi di diffusione delle informazioni ambientali e nel coinvolgimento della popolazione in materia di tutela dell'ambiente e di *sustainable development*.

A differenza della Cina che, a livello governativo, già ha dimostrato di essersi impegnata nelle opportune sedi, anche internazionali, da parte della Russia, si tratterebbe, invece, di un'assunzione di responsabilità che deve interessare proprio la politica e le Istituzioni centrali, ove, contrariamente a quanto accaduto a livello privato – popolare, ancora non si è radicata una coscienza ecologica slegata da obiettivi di crescita puramente economica del Paese.

³⁵² Sull'importanza decisiva del sistema educativo, e in particolare dello studio delle materie umanistiche, nella formazione di cittadini globali consapevoli e responsabili, si veda ancora il fondamentale contributo di NUSSBAUM M.C., *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, IL MULINO, Bologna, 2011.

5. BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Environmental Policies in China. Evolvement, Features and Evaluation*, in *China Population, Resource and Environment* n. 17/2, pp. 1-7, 2007.
- AA.VV., *Sustainable development: role of education*, Publisher House “Poligraph-express, Kiev, 2005.
- AA.VV., *Bases of Transition of the Territory to Sustainable Development: Modern City*, in *World Applied Sciences Journal*, 23(11), pp. 1499-1507, 2013
- AA.VV., *China’s path to a green economy: Decoding China’s green economy concepts and policies*, Londra, IIED, p. 14, 2015.
- AA.VV., *Designing the Territorial Marketing Strategy on the Principles of Cluster Policies*, in *World Applied Sciences Journal*, n. 22, pp. 571-576, 2013
- AA.VV., *Development and implementation of energy efficiency standards and labeling programs in China: Progress and challenges*, in Ernest Orlando Lawrence Berkeley National Laboratory, gennaio 2013.
- AA.VV., *Environmental policies in China: Evolvement, features and evaluation*, *China Population, Resources and Environment*, vol. 17, n. 2, p.2, Beijing, 2007.
- AA.VV., *Ustoichivoe razvitie: metodologiya i metodiki izmereniya*, *Economika*, Moscow, 2011; AA.VV., *Makroekonomicheskaya otzhenka izderzhek dlya zdorovya nase- leniya Rossii ot zagryazneniya okruzhajushey sredy*, Institute of the World Bank, Fund for ' Protection of the Environment, Moscow 2002.
- ANDREANI A., *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge n. 241/1990*, pp. 660-661, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992.
- BALDWIN R., SCOTT C., HOOD C., *A reader on Regulation*, Oxford University Press, ed. by R. Baldwin, C. Scott, C. Hood, p. 24, Oxford, 1998.
- BENEDETTI A., *Certificazioni “private” e pubblica fiducia*, in *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, FRACCHIA F.– OCCHIENA M. (a cura di), p. 3 e ss., Milano, 2006.
- BENEDETTI A., *Le certificazioni ambientali*, in ROSSI G., *Diritto dell’ambiente*, 2008, p. 187;
- BOND A. R. – SAGERS M. J., *Some Observations on the Russian Federation Environmental Protection Law*, *Post-Soviet Geography and Economics*, pp. 463 - 474, 1992.
- BRUNDTLAND G.H., *Il futuro di tutti noi. Rapporto della Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo*, Milano, 1989.
- BUTTI L., *L’ordinamento italiano ed il principio chi inquina paga*, p. 561, in *Contratto e impresa*, 1990.
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente*, p. 327 ss., Milano 2005.

- CALOSSO T., *L'educazione ambientale nelle scuole in Cina*, in *Ambiente Società Territorio: Geografia nelle Scuole*, 51, 1, 2006
- CAMMELLI M., *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002;
- CAPACCIOLI E. - G DAL PIAZ in voce *Ambiente (Tutela dell')*. *Parte generale e diritto amministrativo*, in *Noviss. Dig. it., App.*, vol. I, p. 258, UTET, Torino, 1980.
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, p. 319, Bologna, 2005.
- CAVALLARO M.C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico europeo*, Milano, 2007.
- CECCHETTI M., *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, in S. Grassi M. Cecchetti, A. Andronio, a cura di, *Ambiente e diritto*, p. 261, Firenze, 1999
- CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela dell'ambiente come "diritto dell'ambiente"*, reperibile in www.federalismi.it
- CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo su *Analisi economica e diritto amministrativo*, Venezia, 29 settembre 2006
- CROTTY J. e RODGERS P., *The Continuing Reorganization of Russia's Environmental Bureaucracy, Problems of Post-Communism* 59(4), pp.15-26, 2012.
- D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004;
- DE SADELEER N., ROLLER G. E DROSS M. (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs; Empirical Findings and Legal Appraisal*, Groningen, 2005;
- DHONDT N., *Integration of environmental protection into other ec policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003;
- EBBESSON J., *The Notion of Public Participation in International Environmental Law*, in YIEL, Oxford, 1997;
- FU T., *Development of environmental NGOs in China*, Liang, Congjie – Yang Dongping (a cura di), *The China Environment Yearbook (2005): Crisis and Breakthrough of China's Environment*, Leiden - Boston, Brill, 2007
- G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002.
- GRIMEAUD D., *The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development?*, E.E.L.R., London, 2000;
- GUI L., *On a few legal issues relating to China's environmental labelling regime*, in J. SUZHOU ENG'G INST. SILK & TEXTILE, 2001.
- J. JENDROSKA, *Åarhus Convention and Community Law: the Interplay*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 2 (1), p. 12 e ss., 2005.

- JINBO W. *Exploration of several legal aspects of China's environmental labelling system*, in GUIZHOU ENVTL. PROT. SCI. & TECH., 2000.
- KASIMOV N., MAZUROV J. e TIKUNOV, V., *Vector of Innovation: from environmental education to education for sustainable development*. In: Proceeding of the All-Russia Meeting "Education for Sustainable Development", pp.15-32, 2003.
- KOCHTCHEEVA L. V., *Comparative Environmental Regulation in the United States and Russia: Institutions, Flexible Instruments, and Governance*, S.U.N.Y. Press, New York, 2010.
- KRÄMER L., *EC Environmental Law*, Sweet&Maxweel, London, 2006.
- LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici. Nuove forme di coordinamento tra gli interessi pubblici e privati*, Bologna, 2008.
- LOMBORG B., *Smart solutions to climate change. Comparing costs and benefits*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- M. F. TEISL, J. RUBIN, C. L. NOBLET, *Non-dirty dancing? Interactions between eco-labels and consumers*, in Journal of Economic Psychology, 2008, vol. 29, no. 2, pp. 140-159.
- M. TIMOTEO, *Sviluppo, ambiente, investimenti esteri in Cina: un primo giro d'orizzonte*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2010, 891-901.
- MACRORY R., *Reflections on 30 years of EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2006;
- MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *Gli strumenti economici e consensuali del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2011;
- MELI M., *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della CEE*, p. 217, in Riv. Giur. Amb., 1989;
- MESHER B., *The law, corporate social responsibility and business ethics*, relazione tenuta il 27 maggio 2011 presso Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.
- MORTON K., *China and the global environment. Learning from the past, anticipating the future*, Longueville Media, pp.32-33, Australia, 2009.
- MULDER J., *Environmental Assessment in International Law: The "Impact" of the Espoo Convention, the SEA Protocol and Others*, in ORMOND T., FÜHR M. E BARTH R. (eds.), *The Environmental Law and Policy at the Turn of the Twenty-First Century*, Berlin, 2006.
- MURARO G., *L'impiego dei sussidi per la regolazione delle diseconomie esterne con particolare riguardo all'inquinamento*, p. 383, in Riv. dir. fin. e sc. finanze, Milano, 1974.
- National Development and Reform Commission (NDRC), 2004. *Medium and Long-Term Plan for Energy Conservation*, 25 november 2004.

- NIKITINA E. – KOTOV V., *Reorganisation of Environmental Policy in Russia: The Decade of Success and Failures in Implementation and Perspective Quests*, F.E.E.M. Working Paper No. 57.2002.
- NUSSBAUM M.C., *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, IL MULINO, Bologna, 2011.
- O.C.S.E., *Environmental Claims - Findings and Conclusions of the OECD Committee on Consumer Policy. 2011* – D.E.F.R.A., *Assessment of Green Claims on Product Packaging*, 2010.
- PALLEMAERTS M., *The Åarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, in *Environmental Law Network International Review*, 2/2008, p. 98 e ss.;
- PIDLISNYUK V., *Ecological information: access and using*, Mohula University Press, Kiev, 2002.
- PINI R., *Amministrazione pubblica e comunità. Intese perdute, limiti varcati e possibile cooperazione per il bene comune*, p. 247, CEDAM, Padova, 2011.
- POPKOVA E.G., TINYAKOVA V.I., *Dialectical Methodology of Analysis of Economic Growth*, in *World Applied Sciences Journal*, 24(4), pp. 467-475, 2013.
- POPKOVA, E.G., TINYAKOVA V.I., *Drivers and Contradictions of Formation of New Quality of Economic Growth*, in *Middle-East Journal of Scientific Research*, 15(11): 1635-1640, 2013
- PORENA D., *La protezione dell'ambiente tra costituzione italiana e costituzione globale*, p. 143, Giappichelli, Torino, 2009.
- RAUSTIALA K., *States, NGOs, and International Environmental Institutions*, *International Studies Quarterly*, 41(4), pp.722-724, 1997
- ROSSI G., a cura di, *Diritto dell'ambiente*, p. 36 ss, Giappichelli, Torino, 2008.
- ROSSI G., *Diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, 2005, 136 ss.;
- SCICHILONE L., *L'Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea (1969-1988)*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- SEN A., *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, *Rivista Il Mulino*, n. 4/2010, p. 559.
- STEWART R.B., *Economic incentives for environmental protection, opportunities and obstacles*, in *Environmental law, the economy, and sustainable development. The United States, the European Union and the International Community*, ed. by R.L. REVESZ, P. SANDS, R.B. STEWART, p. 187, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- TRIANI G., *L'ingorgo. Sopravvivere al troppo*, p. 180, Elèuthera, Milano, 2010.
- U.N.E.C.E., *The UNECE Strategy on Education for Sustainable Development and Environmental Education*, 2005.

U.N.E.P., *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication – a Synthesis for Policy Makers*, 2011.

V. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, p. 46 ss. Brill, Leiden, 2008.

VOLOSATOVA U. A., *Eco-branding as an instrument of environmental marketing*, Reseedings of the Volgograd state technical university. Series “Actual problems of reforming the Russian economy”, pp. 205-208, 2006

VOLOSATOVA U.A., *Economic content and nature as an integrated tool ekomarketing a management decision-making process of buying*, FES: Finance. Economy. Strategy . Series “Innovation Economy: the human dimension”, pp. 16-20, 2011

WANG J., *Diritto dell’ambiente* (Huanjing faxue – disan ban), Beijing daxue chubanshe, Beijing, 2014, 46 - 52.

WANG S., *Sviluppare l’educazione ambientale per innalzare la consapevolezza ambientale*, in Gansu Education, 16, pp.30-31, 2009.

WASMEIER M., *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in C.M.L.R., Leiden, 2001;

WASMER C., *Towards Sustainability: Environmental Education in China - A German Strategy for Chinese Schools?*, Master Thesis - Project of the Asia-Pacific Economic Research Institute (FIP), 2004, pp.41-43.

WASMER C., *Towards Sustainability: Environmental Education in China – A German Strategy for Chinese Schools?*, Master Thesis - Project of the Asia-Pacific Economic Research Institute (FIP), 2004.

ZHOU N., ZHENG N., FRIDLEY D., *International Review of the Development and Implementation of Energy Efficiency Standards and Labeling Programs*, LBNL Report 5407-E. Berkeley, CA: Lawrence Berkeley National Laboratory, 2012.

6. ELENCO ABBREVIAZIONI

C.E.A.P.	China Environmental Awareness Program
C.E.E.	Comunità economica europea
C.N.I.S.	China National Institute of Standardization
C.Q.C.	China Quality Certification Centre
C.R.S.	Corporate Social Responsibility
D.A.P.	Dichiarazioni Ambientali di Prodotto
E.A.C.	EurAsian Conformity
E.M.A.S.	Eco Management and Audit Scheme
E.P.D.	Environmental Product Declaration
E.S.D.	Education for Sustainable Development
G.E.N.	Ecolabelling Global Network
G.E.N.I.C.E.S.	G.E.N. Internationally Coordinated Ecolabelling System
G.O.N.G.O.	Government Organized NGO
H.K.G.L.S.	Hong Kong Green Label Scheme
I.L.C.D.	International Reference Life Cycle Data System Handbook
I.P.P.	Integrated Product Policy
I.S.O.	International Organization for Standardization
L.C.A.	Life Cycle Assessment
M.E.P.S.	Minimum Energy Performance Standards
N.D.R.C.	National Development and Reform Commission
N.E.P.A.	National Environmental Protection Agency
O.C.S.E.	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
O.E.F.	Organisation Environmental Footprint
O.N.G.	Non-governmental organizations
O.N.U.	Organizzazione delle Nazioni Unite
P.A.A.	Programma di Azione Ambientale
P.E.F.	Product Environmental Footprint
P.I.L.	Prodotto Interno Lordo
P.M.I.	Piccole e Medie Imprese
P.R.C.	Repubblica Popolare Cinese
S.E.E.A.	System for Integrated Environmental and Economic Accounting
S.E.P.A.	State Environmental Protection Administration
S.G.A.	Sistema di Gestione Ambientale
T.F.U.E.	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

T.U.A.	Testo Unico sull'Ambiente
T.U.E.	Trattato sull'Unione Europea
U.E.	Unione Europea
U.E.E.	Eurasian Economic Union
U.N.C.E.D.	United Nations Conference on Environment and Development
U.N.E.C.E.	United Nations Economic Commission for Europe
U.N.E.P.	United Nations Environment Programme
U.N.F.C.C.C.	United Nations Framework Convention on Climate Change
U.P.A.	Uffici di Protezione Ambientale
V.I.A.	Valutazione di impatto ambientale
W.T.O.	World Trade Organisation
W.W.F.	World Wildlife Fund