

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

1-2016

[Estratto]

Editoriale Scientifica
NAPOLI

NIGEL HAIGH, *Eu Environmental Policy: Its journey to centre stage*, Routledge, 2016, pp. 214.

Nigel Haigh è considerato uno dei padri del diritto ambientale europeo, per aver contribuito alla nascita e allo sviluppo di una politica ambientale europea e indirizzato le scelte normative del legislatore europeo.

Sin dai primi anni '70, l'autore ricopre incarichi che gli consentono di prendere parte alla nascita e allo sviluppo della politica ambientale europea. Nel 1974, Haigh contribuì alla fondazione dell'European Environmental Bureau, una federazione di organizzazioni non governative attive nel campo della tutela ambientale, e ne è stato vicepresidente dal 1975 al 1979. Dal 1980 al 1998 è stato direttore della sede di Londra dell'Institute for European Environmental Policy (IEEP), istituto il cui scopo – secondo un'espressione del primo direttore dell'istituto, Konrad von Moltke – è di informare e guidare i *policy-makers*, svolgendo attività di ricerca e analisi della politica ambientale europea, e di politiche ad essa correlate. Dal 2000 al 2005 è stato membro di nomina parlamentare del Management Board dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA). E ancora, è stato *adviser* del European Scrutiny Committee della House of Lords¹.

L'autore di *EU Environmental Policy: Its journey to centre stage* è, dunque, una delle voci più autorevoli della politica e del diritto ambientale europeo.

La struttura dell'opera è ispirata alla recente tendenza di ripubblicare scritti precedenti. Circostanza che solitamente non genera significativi entusiasmi. Tuttavia, per gli scritti di Nigel Haigh occorre fare un discorso a parte. Infatti, sia gli scritti nuovi e non rimangono del tutto attuali e permettono al lettore di beneficiare di una visione privilegiata della creazione, evoluzione ed implementazione delle politiche ambientali in ambito europeo.

EU Environmental Policy: Its journey to centre stage è una collezione di articoli, saggi, relazioni e capitoli di libri, scritti da Haigh, per lo più quando era direttore dell'IEEP, tra la fine degli anni '80 e gli ultimi anni '90, con i quali l'autore ripercorre i momenti chiave dello sviluppo della politica ambientale europea, da considerazione di ordine secondario, oscurata dall'obiettivo primario dell'Europa, ovvero la creazione di un mercato comune, a "pilastro" della politica europea, occupando dunque una posizione di centralità nell'agenda politica europea. Solo undici dei quindici capitoli sono costituiti da scritti precedenti. In particolare, l'au-

¹ Si rileva che Nigel Haigh è autore di diverse pubblicazioni, tra cui *EEC Environmental Policy and Britain* (1984), che rappresenta il primo tentativo di realizzare una compiuta analisi della normativa ambientale europea.

tore introduce tali capitoli contestualizzando la questione trattata e conclude indicando gli sviluppi successivi alla data cui risale la pubblicazione precedente.

Il 1987 è individuato da Haigh, nel capitolo primo (*"Seeing EU Environmental Policy"*), come l'anno di passaggio della politica ambientale europea dall'oscurità alla centralità: entra in vigore l'Atto Unico europeo che, da un lato, riconosce una base giuridica ai poteri dell'Europa in materia ambientale e, dall'altro, afferma il cd. principio di integrazione delle politiche, in base al quale le esigenze connesse alla protezione dell'ambiente "costituiscono una componente delle politiche della Comunità" e "devono essere integrate nella definizione e nella trattazione delle altre politiche comunitarie". Viene altresì pubblicato il rapporto Brundtland, che introduce il concetto di "sviluppo sostenibile", che riceverà crisma normativo con il Trattato di Maastricht, nel 1992, e del quale Haigh tratta estensivamente nel capitolo terzo (*"Sustainable development in the EU Treaties"*).

Lo sviluppo di strategie europee nel settore ambientale non è avvenuto senza resistenze da parte degli Stati membri. Quest'ultimi non possono, tuttavia, ignorare i meriti dell'Europa che, come più volte notato da Haigh, ha dato un contributo essenziale rispetto all'individuazione di soluzioni efficaci a problematiche ambientali globali, alle quali i singoli Stati, agendo individualmente, non avrebbero potuto dare risposte adeguate. Un esempio è rappresentato dalle negoziazioni del Protocollo di Montreal, di cui l'autore si occupa nel capitolo secondo (*"Cooperating with other countries"*). Tale Protocollo accolse la soluzione europea al problema dell'impoverimento dello strato di ozono causato dai CFC, ovvero la limitazione della capacità produttiva di CFC. Tale soluzione era, infatti, più efficace rispetto alla soluzione avanzata dal cd. Gruppo di Toronto, che aveva proposto di vietare l'uso del CFC solo per i propellenti per aerosol e non per tutte le altre attività.

L'autore opera una ricognizione delle strategie e degli interventi normativi sviluppati in materia di inquinamento atmosferico (capitolo quarto, *"Air and acid rain"*), idrico (capitolo quinto, *"Water – Towards Catchment Management"*), gestione e trattamento dei rifiuti (capitolo sesto, *"From Waste to Resources"*), sostanze chimiche (settimo capitolo, *"Chemicals – The Cinderella of Environmental Policy"*) e cambiamento climatico (nono capitolo, *"Climate Change"*).

Haigh dedica il capitolo ottavo (*"Integrating Pollution Control"*) al controllo integrato dell'inquinamento. Dalla metà degli anni '80, il Chemicals Group dell'Environment Directorate dell'OCSE iniziò a interessarsi al controllo integrato dell'inquinamento. Nel 1985, durante un workshop OCSE sul tema del controllo integrato tenuto a Parigi dal Chemicals Group, nacque l'idea di una collaborazione, tra l'IEEP e il Washington-based Convention Foundation, su un progetto di ricerca sulle forme di controllo integrato dell'inquinamento già presenti negli ordinamenti degli Stati europei e degli Stati Uniti. Il progetto ebbe una certa risonanza, anche al di là dell'OCSE e dell'EU, e influenzò la direttiva europea 96/61 sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento dovuto a impianti industriali.

Merita ancora menzione il capitolo decimo (*"Science and Policy"*), che ripropone il contenuto della relazione presentata al primo workshop del *European*

Forum for Integrated Environmental Assessment, pensato per contribuire al dibattito sui metodi per una “*integrated environmental assessment*” e per incoraggiare la cooperazione e il dialogo tra esponenti del mondo scientifico e *policy-makers*. L'autore svolge talune riflessioni sulla complessità del meccanismo di *policy-making*, a iniziare dal fatto che vi è bisogno di una “*ignition*” della coscienza pubblica che attiri l'attenzione della politica, che può così sentirsi legittimata ad assumere decisioni che possono incidere negativamente su taluni interessi economici. La scienza gioca un ruolo unico ed essenziale, ovvero quello di informare e guidare l'opinione pubblica, che, in ultima analisi, è “*the major determinant of policy*”.

I capitoli dodicesimo (“*Allocating tasks – subsidiarity*”) e tredicesimo (“*The Precautionary Principle*”) si occupano, rispettivamente, del principio di sussidiarietà e di precauzione in materia ambientale. Il primo ripropone una relazione presentata in occasione di una conferenza organizzata dalla *European Society for Environment and Development* a Bruxelles nel 1992; il secondo, invece, ripropone una relazione esposta in occasione del seminario internazionale sul diritto internazionale tenutosi all'University College di Londra nel 1997.

Il 1992 è l'anno in cui tra gli Stati membri si accese il dibattito sulla necessità di modificare la normativa europea in materia ambientale, adottata prima che venisse dato crisma normativo al principio di sussidiarietà all'interno dei trattati e, dunque – a loro dire – senza che fosse tenuto in considerazione; tuttavia, come lo stesso autore aveva auspicato, solo qualche direttiva è stata modificata e nessuna è stata oggetto di rimpatrio, dal momento che la politica ambientale si è sin da principio sviluppata nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Nel capitolo quattordicesimo (“*Making the legislation work*”), Haigh si occupa estensivamente del problema dell'attuazione del diritto ambientale europeo. Nel 1996, il Parlamento europeo e la Commissione, in vista dell'adozione della Comunicazione della Commissione *Implementing Community Environmental Law* (COM(96)500), organizzarono un *hearing*, in occasione del quale all'autore svolse talune considerazioni sull'importanza di assicurare l'effettività dell'attuazione del diritto ambientale. Uno dei passaggi più interessanti è quello in cui Haigh individua tra gli ostacoli a una *effective implementation, inter alia*, la rivalità tra istituzioni e, in particolare, tra l'AEA e la Commissione, la quale preclude all'Agenzia di valutare l'effettività dell'attuazione del diritto, in quanto attività che reputa equivalente a quella di *policy-making*, e conclude ammettendo che fu per lui una delusione non essere riuscito a persuadere l'AEA a lavorare sistematicamente sull'implementazione.

L'ultimo capitolo (“*Retaining the centre stage*”) è un contributo dell'attuale direttore dell'IEEP, David Baldock, il quale mostra come, nel XXI secolo, il ritmo della *policy-making* europea nel settore ambientale, con l'eccezione del cambiamento climatico, sia rallentato, principalmente a causa della crisi economica. Le priorità della Commissione Junker sono adesso l'occupazione e la crescita. Tuttavia, a parere di Baldock, è ancora troppo presto per capire se la Commissione abbia l'intenzione di abbassare i livelli di tutela ambientale.

Come anche Haigh dichiara, *Eu Environmental Policy: Its journey to centre stage* contribuisce al dibattito attuale sul ruolo dell'Europa, mettendo in luce, in primo luogo, la capacità di quest'ultima di adattare se stessa per abbracciare obiettivi nuovi, come quello della protezione dell'ambiente, in origine non contemplato, e, in secondo luogo, il ruolo determinante, giocato dall'Europa, nel trovare soluzioni condivise a problematiche ambientali, di dimensione globale e non, alle quali i singoli Stati, agendo individualmente, non avrebbero potuto dare risposte adeguate.

Tra gli Stati membri, come anche notato, nella sua premessa, da Robin Grove-White, professore emerito di Ambiente e Società presso la Lancaster University, il Regno Unito in particolare, che negli anni '70 era conosciuto come il "*dirty man of Europe*", ha beneficiato dei traguardi raggiunti dall'Europa rispetto agli obiettivi di protezione dell'ambiente e di sviluppo sostenibile. L'esistenza di una politica e di un diritto ambientale elaborati a livello europeo ha innalzato gli standard di tutela della salute e della qualità della vita nel Regno Unito e, sinora, ha garantito che le strategie e gli interventi normativi nel settore ambientale non fossero in balia degli umori del legislatore nazionale. La pubblicazione di Haigh è dunque anche l'occasione per chiedersi quali saranno le conseguenze in seguito della eventuale c.d. "Brexit", ovvero se il Regno Unito tornerà a vestire i panni del "*dirty man of Europe*". Sul punto, l'IEEP si è recentemente espresso nel rapporto "*The potential policy and environmental consequences for the UK of a departure from the European Union*", in cui dipinge due possibili scenari: il primo, in cui il Regno Unito conserva l'accesso al mercato interno in qualità di membro dell'European Economic Area (EEA) (Scenario 1, "*inside the EEA*"); il secondo, in cui il Regno Unito rinuncia anche a essere parte degli altri European Agreements (ovvero, EEA e EFTA) (Scenario 2, "*entirely outside*"). Nel primo caso, la normativa ambientale europea continuerebbe a trovare applicazione anche nel Regno Unito, con importanti eccezioni, tra cui la direttiva Habitat, la direttiva Uccelli e le direttive sulle acque di balneazione. Tuttavia, il Regno Unito resterebbe escluso dal processo europeo di *policy-making* e dalla partecipazione, in qualità di Stato membro dell'Unione europea, alle trattative internazionali. Nel secondo caso, si concretizzerebbe il rischio che il Regno Unito abbassi gli standard di tutela ambientale, allo scopo di massimizzare la competitività.

In conclusione, *EU Environmental Policy: Its journey to centre stage* è una pubblicazione che merita una lettura approfondita, sia per comprendere i meccanismi che hanno portato alla sempre maggior centralità del diritto ambientale europeo nel contesto comunitario e nazionale, sia per riflettere sulle conseguenze di un'eventuale uscita di uno Stato membro dall'Unione.

ANTONELLA CAPRIA
LUNA MARIA MIGNOSA
EDWARD RUGGERI