

RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

Anno XIV Fasc. 3-4 - 1999

Adabella Gratani

**L'AZIONE COMUNITARIA AMBIENTALE
A SALVAGUARDIA DELLE FORESTE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

L'azione comunitaria ambientale a salvaguardia delle foreste.

1. Le azioni internazionali a tutela della foresta. — 2. Le azioni comunitarie a tutela delle foreste. — 2.1. Iniziative comunitarie per una « strategia forestale ». — 2.2. L'azione comunitaria per la conservazione delle foreste tropicali. — 2.3. La protezione delle foreste contro gli incendi. — 2.4. La protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico. — 3. La tutela delle foreste tra politica ambientale e politica agricola.

1. Le azioni internazionali a tutela della foresta.

La tutela ambientale richiede che l'uomo salvaguardi (anche) quel patrimonio prezioso che sono le foreste, ovvero quelle vaste superfici di terreno coperte da alberi per lo più di alto fusto, di una o più specie.

Sia che si faccia riferimento alle une o alle altre cause (come gli incendi (1) naturali ovvero artificiali, le siccità, il fabbisogno crescente del legname, la necessità di convertire le aree boschive in aree urbane ed industriali, ecc.) si avverte sempre più l'esigenza di conservare gli *habitat* forestali esistenti al fine di evitare numerosi fenomeni spiacevoli quali il surriscaldamento della crosta terrestre, determinate forme di inquinamento atmosferico, il danneggiamento alla vita selvatica, eventi franosi, ecc.

Numerose sono le azioni a livello internazionale (2), comunitario (3) e nazionale (4), che si sono approntate in vista degli scopi di cui sopra. Tra queste possono

(1) Per il sistema di prevenzione degli incendi boschivi da adottare in Grecia vedi Interrog. parlam. scritta n. 3383/92 in *G.U.C.E.*, C 162 del 4 giugno 1993, p. 19 nonché Interrog. parlam. scritta n. 2593/97 in *G.U.C.E.*, C 134 del 40 aprile 1997, p. 13; in Spagna, vedi Interrog. parlam. scritta n. 2610/92, in *G.U.C.E.*, C 155 del 7 giugno 1993, p. 13; per il rimboschimento di conifere in Irlanda vedi Interrog. parlam. scritta n. 3386/97, in *G.U.C.E.*, C 134 del 30 aprile 1997, p. 154.

(2) S. MARCHISIO, *La tutela delle foreste nel diritto internazionale*, in *Atti del convegno 26-27 ottobre 1990*, Camerino, 1990-1991, p. 499.

(3) E. CAPIZZANO, *Gli incendi forestali e la protezione dell'ambiente nella prospettiva del diritto agrario comunitario*, in *Atti del convegno 26-27 ottobre 1990*, Camerino, 1990-1991, p. 641.

(4) Per le normative che tutelano i parchi e le aree protette e che dispongono anche in materia di foreste vedi tra le tante: D.M. del 21 luglio 1992, sulla Costituzione del comitato per le aree naturali protette, (in *G.U.*, 10 agosto 1992, n. 187); legge del 6 dicembre 1991, n. 394, legge quadro sulle aree protette, (in *Suppl. ord. alla G.U.*, n. 292, del 13 dicembre 1991); D.M. del 14 dicembre 1990, Perimetrazione provvisoria e misure provvisorie di salvaguardia del parco nazionale del Monte Falterona, Campagna e delle Foreste Casentinesi (in *G.U.*, 11 gennaio 1990, n. 9, non pubbl.); legge 8 agosto 1985, n. 431, c.d. legge GALASSO, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale (in *G.U.*, 22 agosto 1985, n. 197, con integrazioni dell'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, rettificato in *G.U.*, 16 settembre 1985, n. 218). Per le normative che riguardano specificatamente la salvaguardia delle foreste vedi, ad esempio, la legge dell'1 marzo 1975, n. 47, Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi, (in *G.U.*, 14 marzo 1975, n. 72) nonché le normative in tema di protezione civile. Relativamente al riordino delle competenze Stato-Regioni in materia di foreste, vedi, D.Lgs. del 31 marzo 1998, n. 112 con il quale sono state devolute alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative inerenti alla materia della protezione della natura, ad eccezione di quelle espressamente mantenute allo Stato. Con il D.P.R., 15 gennaio 1972, n. 11 (in *G.U.*, 19 febbraio 1972, n. 46, *Suppl. ord.*) sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici (cfr. anche gli artt. 66 ss., 99 ss., D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; la legge del 15 marzo 1997, n. 59; il Capo VII,

essere menzionate, in sede internazionale, le Risoluzioni dell'assemblea delle Nazioni Unite riguardanti la lotta alla desertificazione, alla siccità, alla povertà e per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e, in particolare, la Risoluzione n. 32/172 del 19 dicembre 1977, riguardante un piano d'azione per combattere il fenomeno della desertificazione, e la Risoluzione n. 47/188 del 1992 concernente l'istituzione dell'« *Intergovernmental negotiating committee for the elaboration of an international convention to combat desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa* ».

Altresì, con riferimento all'Agenda 21, approvata a Rio de Janeiro nel 1992, si deve osservare che proprio il capitolo 12 riguarda la lotta alla desertificazione. Nonché, più di recente, è stata predisposta (a Parigi il 17 giugno 1994) la Convenzione delle Nazioni Unite contro la siccità e/o la desertificazione nei paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o desertificazione, in particolare in Africa, di seguito denominata UNCCD, entrata in vigore il 29 dicembre 1996 (5).

2. Le azioni comunitarie a tutela delle foreste.

2.1. *Iniziative comunitarie per una « strategia forestale ».* — La Comunità europea, oltre a partecipare al finanziamento delle azioni all'interno della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza e sugli effetti di questo sulle foreste (6), ha intrapreso una propria strategia (7) istituendo un sistema europeo di informazione e di comunicazione nel settore forestale (Efics, *European Forestry Information and Communication System*) (8), nonché un comitato permanente forestale (9). Uno degli obiettivi che la Comunità si prefigge con il sistema Efics è il miglioramento delle informazioni sulla struttura e sullo sviluppo delle foreste nella Comunità. In questo ambito le informazioni sulle superfici boschive e la composizione delle foreste, nonché l'inventario dei biotopi forestali di primaria importanza per la vita selvatica, possono essere oggetto di studio e riprodotti in documenti cartografici (10).

Titolo II, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112). Gli enti, istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, già sostitutivo del Ministero dell'agricoltura e foreste, sono stati soppressi (art. 3, D.Lgs. 4 giugno 1997, n. 143). Con il D.P.R. del 15 marzo 1994, n. 197 (in *G.U.*, 24 marzo, n. 69), è stato emanato il Regolamento recante norme per l'organizzazione degli uffici del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

(5) In argomento si veda: D. DE PIETRI, *La Convenzione per combattere la desertificazione*, in questa *Rivista*, 1999, pp.171 ss.

(6) Con la legge del 4 giugno 1997, n. 170, (in *G.U.R.I.*, *Suppl. ord.* n. 122/L, n. 142, del 20 giugno 1997) è stata ratificata e resa esecutiva nel nostro ordinamento la Convenzione dell'UNCCD nei paesi del Mediterraneo settentrionale con programmi d'azione nazionali nell'ambito della pianificazione strategica per lo sviluppo sostenibile da elaborare in correlazione con quelli delle altre subregioni o regioni, anche con quelli della subregione dell'Africa settentrionale (cfr. anche il Comunicato del Ministero degli affari esteri in *G.U.*, 27 settembre 1997, n. 226). Inoltre, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 1997, è stato istituito il Comitato nazionale per la lotta alla siccità e/o alla desertificazione con il compito di seguire: la predisposizione del piano d'azione nazionale nel contesto del bacino del Mediterraneo, l'attuazione dell'UNCCD e la redazione di un primo rapporto entro il 31 dicembre 1998. Si ricorda che il rapporto denominato « Prima comunicazione nazionale alla convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla siccità e/o desertificazione » è stato predisposto dal Comitato nazionale anche in vista della seconda conferenza delle parti dell'UNCCD svoltasi a Dakar dal 30 novembre al 10 dicembre 1998. Vedi anche la Deliberazione del 22 dicembre 1998, n. 154/98, recante la Prima comunicazione nazionale in attuazione della convenzione delle Nazioni Unite per combattere la siccità e la desertificazione (in *G.U.R.I.*, n. 39 del 17 febbraio 1999), nonché il Comunicato del Ministero dell'ambiente (in *G.U.*, 9 dicembre 1998, n. 287) recante il Protocollo d'intesa del 16 giugno 1998 tra il Ministero dell'ambiente e la FAO relativo alla lotta sulla desertificazione [NON PUBBL.].

(7) Convenzione firmata dalla Comunità il 14 novembre 1979 e ratificata il 15 luglio 1982.

(8) Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 30 gennaio 1997, relativa ad una strategia forestale europea (in *G.U.C.E.*, C 55 del 24 febbraio 1997, p. 22).

(9) Regolamento del Consiglio del 29 maggio 1989, n. 1615/89/CEE (in *G.U.C.E.*, L 165 del 15 giugno 1989, p. 12). Tale regolamento è stato successivamente modificato dal Regolamento n. 400/94/CE (in *G.U.C.E.*, L 25 febbraio 1994, p. 5) e da ultimo dal Regolamento n. 1100/98/CE (in *G.U.C.E.*, L 157 del 30 maggio 1998, p. 10).

(10) Decisione del Consiglio n. 89/367/CEE del 29 maggio 1989 (n. *G.U.C.E.*, L 165 del 15 giugno 1989, p. 14).

Altre attività (11) intraprese in sede comunitaria (12) sono oggetto di nuovi finanziamenti e di studio. Tra queste rientra, ad esempio, il progetto «*Fuego*» che si prefigge di individuare gli incendi forestali nella regione del Mediterraneo attraverso l'ausilio di appositi satelliti messi in orbita con la funzione di garantire una sorveglianza permanente. Tali satelliti, infatti, avrebbero il compito di avvistare un incendio forestale al massimo quindici minuti dopo il suo sorgere di fornire informazioni sulla sua propagazione e di trasmettere quanto percepito ai centri collegati e situati nella regione interessata al fine di prestare i necessari soccorsi.

«*Vegetazione*» è un altro progetto di grande portata, che, qualora approvato, sarebbe utilizzato per diffondere immagini quotidiane sulla evoluzione della flora — attraverso sempre l'ausilio di un satellite di collegamento — al fine di prevenire il fenomeno della deforestazione e del surriscaldamento del pianeta.

Occorre preliminarmente evidenziare che, a livello comunitario, la tutela delle foreste, benché persegua obiettivi strettamente connessi con la tutela ambientale in senso proprio (salvaguardia degli *habitat* naturali e degli uccelli selvatici, della flora e della fauna, della silvicoltura, lotta contro l'inquinamento atmosferico, conservazione delle zone protette, dei paesaggi panoramici, ecc.) viene contemplata nel campo della politica agricola. Infatti, nell'ambito della tutela forestale, il sostegno finanziario comunitario viene fornito principalmente dal Regolamento n. 2082/92/CEE (13). Tale regolamento, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, a prescindere dagli obiettivi in materia ambientale, si prefigge di accompagnare la riforma della politica agricola comune fornendo fonti di reddito alternative agli agricoltori (14), predisponendo misure dirette a migliorare le risorse forestali ed a combattere l'effetto serra favorendo l'assorbimento di anidride carbonica.

2.2. *L'azione comunitaria per la conservazione delle foreste tropicali.* — Le principali azioni intraprese a livello comunitario concernono: a) il settore della conservazione delle foreste tropicali, b) della protezione delle foreste contro gli incendi e c) contro l'inquinamento atmosferico.

Con riferimento al primo profilo, (a) la Comunità europea ha emanato il Regolamento del Consiglio n. 3062/95/CE, del 20 dicembre 1995, relativo a talune azioni nel campo delle foreste tropicali (15). Sono considerate foreste tropicali ai sensi del Regolamento: gli ecosistemi forestali naturali e seminaturali tropicali o subtropicali, primari o secondari e le formazioni forestali chiuse o aperte, tanto in climi secchi quanto in climi umidi, situati nelle regioni tropicali o subtropicali tra il trentesimo parallelo nord e sud.

Il Regolamento definisce i criteri che permettono alla Comunità di finanziare (200 milioni di ecu per il periodo 1996-1999) (16) o di sostenere (17) tecnicamente: i programmi nazionali e regionali di gestione e di conservazione delle foreste tropicali e della loro biodiversità; i beneficiari di questi aiuti; le procedure di decisione per la concessione degli stessi.

(11) Per l'elaborazione di carte ecologiche delle foreste e delle superfici boschive vedi Interrog. parlam. scritta n. 2149/93, in *G.U.C.E.*, C 46 del 14 febbraio 1994, p. 43.

(12) Vedi Interrogazione del 30 ottobre 1989, in *G.U.C.E.*, n. C 276/23, relativa ai progetti di ricerche in campo forestale; vedi anche Interrog. parlam. scritta n. 2296/90 in *G.U.C.E.*, n. C 94/40 dell'11 aprile 1991, sulla protezione e ricostruzione delle foreste incendiate.

(13) Informazioni tratte dall'Osservatorio Terra, Commissione europea, maggio 1998; documenti di informazione raccolti presso gli uffici di Rappresentanza delle Comunità europee.

(14) Regolamento del 14 luglio 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari, in *G.U.C.E.*, L 208 del 24 luglio 1992, p. 9, successivamente modificato. Cfr. anche il Decreto del Ministero delle politiche agricole del 18 dicembre 1998, n. 494, recante il regolamento di attuazione del regolamento n. 2082/92, in *G.U.R.I.* n. 16 del 21 gennaio 1999.

(15) Per riferimenti bibliografici vedi, A.L. BIRASCHI, *L'imprenditore nel sistema giuridico italiano ed in quello comunitario. Appunti e considerazioni*, in *Atti del convegno 26-27 ottobre 1990*, Camerino, 1990-1991, p. 419; F. TRIGGIANI, *Il contenuto economico della normativa comunitaria nel settore agricolo forestale*, in *ibidem*, p. 545.

(16) In *G.U.C.E.*, L 327, del 30 dicembre 1995. Il regolamento è entrato in vigore il 19 gennaio 1995.

(17) Il regolamento si applica fino al 31 dicembre 1999.

Taluni tipi di programmi sono prioritari per il regolamento (18). Questi programmi comprendono: la conservazione delle foreste tropicali primarie e il rinnovamento del patrimonio forestale danneggiato; la gestione delle foreste per la produzione di legname e di altri prodotti; lo sviluppo di sistemi di certificazione del legname prodotto in queste foreste; l'informazione e l'accordo delle popolazioni delle foreste; il sostegno alle organizzazioni che operano nel campo della conservazione delle foreste, alla formazione e alla ricerca scientifica; la creazione di apposite zone protette (zone cuscinetto); la messa a punto e l'attuazione di piani di gestione delle foreste.

Queste azioni sono coordinate con le azioni e i programmi nazionali ed internazionali inerenti alla gestione sostenibile delle foreste tropicali a condizione che siano in armonia con i principi e gli obiettivi del Regolamento.

2.3. *La protezione delle foreste contro gli incendi.* — Con riferimento alla protezione delle foreste contro gli incendi, il 23 luglio 1992 (19) è stato adottato il Regolamento del Consiglio n. 2158/92, successivamente modificato e prorogato, da ultimo con il Regolamento del Consiglio, n. 308/97, del 17 febbraio 1997 (20).

Con il regolamento citato viene istituita un'azione comunitaria per la protezione delle foreste contro gli incendi per una durata di dieci anni (1992-2001). Tale azione mira a ridurre il numero degli incendi delle foreste e le relative superfici colpite, specialmente nella parte meridionale della Comunità, combattendo le cause degli incendi, adottando misure di prevenzione degli incendi e di sorveglianza delle foreste.

Il territorio della Comunità viene classificato secondo il grado di rischio di incendio di foresta. Sono previsti tre livelli di classificazione: a) le zone ad alto rischio, ovvero le zone in cui il rischio permanente o ciclico di incendio di foresta minaccia gravemente l'equilibrio ecologico o la sicurezza delle persone e dei beni o contribuisce all'accelerazione dei processi di desertificazione delle superfici rurali; b) le zone a medio rischio, in cui il rischio di incendio di foresta, pur non essendo permanente o ciclico, può minacciare in misura rilevante gli ecosistemi forestali; c) le zone restanti qualificate a basso rischio.

Gli Stati membri il cui territorio, totalmente o parzialmente, è classificato ad alto rischio o a medio rischio devono trasmettere alla Commissione piani di protezione delle foreste contro gli incendi. Sono stati emanati in questo settore altri regolamenti diretti a specificare le informazioni che devono essere contenute in detti piani (21), nonché le modalità per beneficiare del finanziamento comunitario.

Considerato che il contributo della Comunità al finanziamento di questi progetti è concesso in funzione della classificazione delle zone, gli Stati membri possono richiedere un finanziamento comunitario presentando, nel quadro dei piani di protezione, determinati progetti aventi ad oggetto l'analisi delle cause di incendio e la loro prevenzione. Viene, quindi, demandato alla Commissione il compito di provvedere al coordinamento e alla sorveglianza delle azioni connesse (22).

(18) Nel corso della procedura di adozione del Regolamento il Parlamento ha giudicato positivamente e ha sostenuto l'inserimento della certificazione del legname tropicale tra i settori prioritari della linea di bilancio relativa alle foreste tropicali. Sulla base di tale atto viene previsto che la Commissione sottoponga una relazione annuale al Parlamento sull'applicazione dello stesso Regolamento.

(19) I beneficiari degli aiuti e i partner della cooperazione comprendono non solo Stati, regioni, paesi e territori d'oltremare, ma anche servizi decentrati, organizzazioni regionali, enti pubblici, comunità locali e tradizionali, industrie, operatori privati e cooperative, organizzazioni non governative e associazioni che rappresentano le popolazioni della foresta, che tra i loro obiettivi dichiarati o tra le attività regolarmente svolte includono la conservazione delle foreste tropicali. In argomento vedi Interrog. parlam. scritta n. 2365/97, sulle sovvenzioni concesse al *Forest Stewardship Council* in *G.U.C.E.*, C 117 del 16 aprile 1998, p. 14.

(20) In *G.U.C.E.*, L 217, del 31 luglio 1992. Il regolamento è entrato in vigore il 23 agosto 1992.

(21) In *G.U.C.E.*, L 51, del 21 febbraio 1997. Il regolamento è entrato in vigore il 22 febbraio 1997.

(22) Infatti, il regolamento n. 2158/92 ha trovato una specificazione in due successivi regolamenti.

2.4. *La protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico.* — Per quel che concerne l'azione di protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico, il 17 novembre 1986 (23), è stato emanato il Regolamento del Consiglio n. 3528/1986, successivamente modificato e prorogato da ultimo (24) con il Regolamento del Consiglio n. 307/1997, del 17 febbraio 1997 (25).

Con il regolamento sopra citato la Comunità predispone un'azione pluriennale per la protezione delle foreste (1987-2001) con cinque obiettivi principali: *a)* creare una rete di posti di osservazione delle foreste; *b)* redigere, in base ad una metodologia comune, un inventario periodico dei danni cagionati alle foreste soprattutto dall'inquinamento atmosferico; *c)* realizzare una sorveglianza intensiva e continua delle foreste; *d)* migliorare le conoscenze, mediante esperimenti, sugli effetti dell'inquinamento, nonché i metodi di osservazione e di misurazione dell'inquinamento; *e)* elaborare, tramite progetti pilota, metodi di mantenimento e di restaurazione delle foreste colpite.

Gli Stati membri sono chiamati ad elaborare regolarmente le relazioni sullo stato sanitario delle foreste rispetto all'inquinamento atmosferico. La Commissione, da parte sua, pubblica annualmente una relazione sull'attività del settore.

Gli Stati membri, per beneficiare dei fondi comunitari stanziati in tale contesto, sottopongono alla Commissione gli esperimenti e i progetti che vogliono effettuare, precisando le zone geografiche interessate, gli obiettivi da raggiungere e la valutazione preventiva dei costi.

La Commissione contribuisce, secondo determinate modalità (26), al finanziamento delle misure stabilite dagli Stati membri. Spetta a questi ultimi controllare la regolare esecuzione delle operazioni finanziate dalla Comunità e delle sanzioni da applicare in caso di frode.

La Commissione è responsabile dell'attuazione e della gestione dell'azione e viene assistita, in tale compito, dal *comitato permanente forestale*.

3. *La tutela delle foreste tra politica ambientale e politica agricola.*

Considerato che la tutela delle foreste è inserita nell'ambito della politica agricola comunitaria e non in quella ambientale, la Comunità ha pensato di fondare la competenza per l'emanazione dei regolamenti del Consiglio n. 307/97/CE e 308/97/CE, sopra citati, rispettivamente sulla base degli artt. 43 e 235 (art. 37 e 308 Trattato CE come modificato dal Trattato di Amsterdam) e sulla base degli artt. 43 e 130S del Trattato CE (artt. 37 e 175 TA).

D'altronde, come precisato (26), il regime degli aiuti all'imboschimento delle superfici agricole, istituito nel 1992, con il Regolamento n. 2082/92/CEE si è sempre ba-

(23) Attraverso il Regolamento della Commissione 13 maggio 1993, n. 1170/1993 (in *G.U.C.E.*, L 118, del 14 maggio 1993) vengono stabilite talune modalità operative per ricevere il contributo finanziario comunitario (indicazione dei documenti e dei dati che le domande di contributo finanziario per i progetti di protezione delle foreste devono contenere; le modalità relative alle domande di pagamento, le caratteristiche dei documenti giustificativi corrispondenti, ecc.). Questo Regolamento è stato successivamente modificato dal regolamento n. 1460/98 (in *G.U.C.E.*, L 193, del 9 luglio 1998). Con il Regolamento della Commissione dell'11 aprile 1994, vengono invece disposte talune modalità di applicazione del Regolamento n. 2158/92 per quanto riguarda i sistemi di informazione sugli incendi di foresta. Allo scopo di istituire un sistema di informazione sugli incendi di foresta, il regolamento chiede agli Stati membri di fornire informazioni sugli incendi di foresta, denominato « base comune minima di informazioni ». Per elaborare o migliorare i sistemi di informazione sugli incendi di foresta, gli Stati possono presentare domande di contributi finanziari comunitari per la *Raccolta* dei dati.

(24) Uno degli elementi della sua attuazione è l'elaborazione di una base di dati atta a favorire gli scambi di informazioni sugli incendi di foresta. Ciò è consentito se tutti gli Stati membri designano i servizi e gli organismi abilitati ad eseguire le misure adottate in virtù dei regolamenti.

(25) In *G.U.C.E.*, L 326, del 21 novembre 1986. Il regolamento è entrato in vigore il 24 novembre 1986.

(26) La prima modifica è intercorsa con il regolamento del Consiglio, n. 2157/92, del 23 luglio 1992, entrato in vigore il 3 agosto 1992 (in *G.U.C.E.*, L 217, del 31 luglio 1992).

sato sugli artt. 42 e 43 del Trattato CE, inaugurando una strategia forestale diretta ad assicurare sempre più strettamente gli agricoltori alla valorizzazione delle foreste.

Ciò ha consentito che l'azione comunitaria, a favore della salvaguardia delle foreste, perdesse la sua connotazione tipicamente ambientale per assumere quella agricola.

Così anche per l'adozione dei regolamenti del Consiglio (n. 307/97/CE e n. 308/97/CE), concernenti la protezione delle foreste dagli incendi e dall'inquinamento atmosferico, è stata scelta la procedura prevista all'art. 43 del Trattato CE.

Tale procedere non è stato ravvisato corretto da parte del Parlamento europeo che, ritenendo che per l'adozione dei regolamenti in esame fosse stata scelta una base giuridica inappropriata e che fossero state lese le proprie competenze, ha proposto ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee, ai sensi dell'art. 173 del Trattato (art. 230 TA), chiedendo l'annullamento dei regolamenti impugnati.

Il Parlamento europeo, in particolare, fonda il proprio ricorso sul fatto che le misure comunitarie per la protezione delle foreste, come disciplinate nei suddetti regolamenti, costituiscono, sia per lo scopo sia per il contenuto, azioni specifiche che rientrano nella materia ambientale e che hanno solo conseguenze indirette e marginali sulla politica agricola comune.

Pertanto, a proprio avviso, entrambi i regolamenti avrebbero dovuto basarsi sull'art. 130 S del Trattato CE ed essere adottati dal Consiglio deliberante secondo la procedura di cooperazione ai sensi dell'art. 189 C del medesimo Trattato (art. 252 TA). Per contro, i suddetti atti, essendo stati adottati sulla sola base dell'art. 43 hanno comportato solo una semplice consultazione da parte del Parlamento europeo e non un coinvolgimento più attivo e determinante di tale istituzione.

Alla luce delle contestazioni sollevate e prendendo a riferimento i regolamenti controversi (n. 307/97/CE e n. 308/97/CE), si è posto, quindi, il problema di appurare quale sia l'azione comunitaria perseguita in modo prevalente e quali siano eventualmente le misure accessorie e strumentali a cui gli atti in esame accedono. Ciò al fine di stabilire la corretta procedura deliberante da seguire e di salvaguardare tutte le prerogative attribuite alle istituzioni comunitarie dal Trattato CE.

Occorre considerare innanzitutto che spesso le azioni intraprese a livello europeo non sono isolate e non rientrano solo in un unico settore, ma richiedono l'integrazione di più politiche comunitarie. Ravvisato tale presupposto ne consegue che, a fronte di ogni singolo atto normativo, vi è da chiedersi preliminarmente quali siano i campi interessati e le misure che vi afferiscono in via primaria e in via accessoria. In seguito, l'analisi deve essere diretta a stabilire se la o le misure individuate rientrano esclusivamente in una politica comunitaria escludendo le altre. In assenza di disposizioni apposite che consentano di risolvere in via preventiva il conflitto, occorre che l'analisi, sopra delineata, sia condotta il più possibile in modo oggettivo, ovvero facendo riferimento ai criteri generali seguiti dalla giurisprudenza.

Tuttavia, per quanto riguarda più specificamente la politica agricola comune e la politica comunitaria dell'ambiente, la giurisprudenza della Corte di giustizia non fornisce alcun elemento di diritto che consenta di far prevalere, in via di principio, l'una sull'altra.

Per determinare la base giuridica adeguata di un atto comunitario, si deve ricorrere all'individuazione di criteri oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, criteri che sono stati individuati derivare dal raffronto tra l'oggetto e lo scopo che la norma considerata si prefigge (27).

Così, viene richiesto di valutare, di volta in volta, se le misure che si intendono intraprendere, si collegano principalmente ad uno dei settori di azione considerati e abbiano solo effetti accessori sulle altre politiche oppure se dette misure costituiscano aspetti essenziali di più settori. Infatti, nel primo caso sarà sufficiente avvalersi di una sola base giuridica (28) e nel secondo caso di entrambe le disposizioni che vi

(27) In *G.U.C.E.*, L 51, del 21 febbraio 1997, entrato in vigore il 22 febbraio 1997.

(28) Cfr. Regolamento della Commissione n. 1696/87 (in *G.U.C.E.*, L 161, del 22 giugno 1987), successivamente modificato e, da ultimo, con il Regolamento n. 1398/95 (in *G.U.C.E.*, L 139, del 22 giugno 1995). Vedi, Regolamento n. 1091/94 (in *G.U.C.E.*, L 125, del 18 maggio

afferiscono (29) sempre che non si ravvisi alcuna incompatibilità (30) nella procedura da seguire.

Nel settore ambientale, affinché un'azione si fondi sugli artt. 130 R e 130 S del Trattato CE (artt. 174 e 175 TA) occorre che le azioni da intraprendere siano specifiche (31) e afferiscano a tale ambito. Inoltre, le medesime basi giuridiche possono essere adottate anche qualora le azioni specifiche delineate siano dirette ad incidere su altri settori quali il funzionamento del mercato interno (32) ovvero perseguano un obiettivo di miglioramento della politica agricola comune (33). Diversamente, quando l'azione, da adottarsi, non afferisca specificamente al settore ambientale, bensì prenda solo in considerazione le esigenze di salvaguardia ambientale contemplate negli artt. 130R e 130 S del Trattato, senza perseguire direttamente gli scopi ivi menzionati, le basi giuridiche divergeranno (34).

Nel caso dei regolamenti che tutelano le foreste dagli incendi e dall'inquinamento atmosferico, la Corte di giustizia (35) accerta preliminarmente che il bosco e la foresta non costituiscono prodotti agricoli e che l'azione perseguita ha lo scopo principale di preservare i grandi equilibri ecologici, di conservare e di valorizzare il patrimonio naturale che rappresentano gli ecosistemi forestali.

Viene quindi ravvisato che gli scopi perseguiti dai regolamenti in esame hanno una connotazione prettamente ambientale e sono prevalenti rispetto a quelli che rientrano nella politica agricola comune che si concretizzano, nella fattispecie, nella mera predisposizione delle misure di rimboschimento delle terre improduttive e nella messa a dimora degli alberi per proteggere i terreni agricoli.

Viene quindi appurato nel caso concreto che le azioni inerenti alle foreste menzionate nei regolamenti rientrano marginalmente nel settore agricolo e sono solo misure di accompagnamento agli obiettivi della politica agricola comune.

Inoltre, viene altresì accertato che i regolamenti impugnati non disciplinano la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per i quali l'art. 43 del Trattato CE costituisce la base giuridica appropriata (36).

In conclusione, si deve ritenere che le misure a difesa dell'ambiente forestale contro i rischi di distruzione e di degrado dovuti agli incendi e all'inquinamento atmosferico rientrano tra le azioni a favore dell'ambiente relativamente alle quali la competenza comunitaria è basata sull'art. 130 S del Trattato (37).

A fronte di tale conclusione, la Corte comunitaria ha proceduto, ravvisata l'errata competenza nella emanazione dei regolamenti, all'annullamento degli atti impugnati prorogando la loro efficacia fintanto che non vengano adottati correttamente

1994) successivamente modificato da ultimo con il Regolamento n. 1390/97 (in *G.U.CE*, L 190, del 19 luglio 1997).

(29) Vedi, *supra*, nota n. 3.

(30) Sentenza della Corte del 17 marzo 1993, causa n. 155/91, Commissione c. Consiglio, in *Raccolta* 1991, p. I-939, p.to 7; sentenza del 23 febbraio 1999, causa n. 42/97, Parlamento c. Consiglio, inedita, p.to 36.

(31) Sentenze della Corte del 4 ottobre 1991, causa n. 70/88, Parlamento c. Consiglio, in *Raccolta* 1991, p. I-4529, p.to 17; sentenza del 26 marzo 1996, causa n. 271/94, Parlamento c. Consiglio, in *Raccolta* 1996, p. I-1689, p.ti 32-33.

(32) Sentenze della Corte del 30 maggio 1989, causa n.242/87, Commissione c. Consiglio, in *Raccolta* 1989, p. 1425, p.ti 33-37; sentenza del 7 marzo 1996, causa n. 360/93, Parlamento c. Consiglio, in *Raccolta* 1996, p. I-1195, p.ti 30; sentenza del 27 settembre 1988, causa n. 165/87, Commissione c. Consiglio, in *Raccolta* 1988, p. 5545, p.ti, 6-13.

(33) Sentenza della Corte dell'11 giugno 1991, causa n. 300/89, Commissione c. Consiglio, in *Raccolta* 1991, p. I-2867, p.to 17-21.

(34) Devono basarsi sull'art. 130 S del Trattato CE le disposizioni che rientrano specificamente nella politica ambientale Vedi, ad esempio in tema di rifiuti, sentenza della Corte del 17 marzo 1993, causa n. 155/91, Commissione c. Consiglio, cit. sopra nota 23.

(35) Ad esempio l'art. 130 S quale base giuridica rinvenuta in tema di spedizione di rifiuti. Vedi sentenza della Corte del 28 giugno 1994, causa n. 187/93, Parlamento c. Consiglio, in *Raccolta* 1994, p. I-2857, p.ti 24-27.

(36) Ad esempio, l'art. 130 S quale base giuridica rinvenuta in campo fitosanitario; vedi, sentenza della Corte del 18 giugno 1996, causa n. 303/94, Parlamento c. Consiglio, in *Raccolta* 1994, p. I-2943.

(37) Sentenza del 29 marzo 1990, causa n. 62/88, Grecia c. Consiglio, in *Raccolta* 1990, p. I-1527, p.to 20.

nuovi regolamenti aventi lo stesso oggetto e sempre che ciò si verifichi in termini ragionevoli. Al di là di tali termini (38) incomberà alle relative istituzioni interessate agire eventualmente ai sensi dell'art. 175 del Trattato CE (art. 232 TA) (c.d. ricorso in carenza) (39).

ADABELLA GRATANI

(38) Sentenza del 25 febbraio 1999, in causa nn. 164-165/97, Parlamento europeo v. Consiglio dell'Unione europea, *inedita*.

(39) Cfr. Sentenza del 17 dicembre 1998, in causa n. 185/95, Baustahlgewebe GmbH e Commissione delle Comunità europee, in *Raccolta* 1998 secondo cui la ragionevolezza della durata di un procedimento dev'essere valutata alla luce delle circostanze proprie di ciascuna causa e, in particolare, della rilevanza della lite per l'interessato, della complessità della causa nonché del comportamento del ricorrente e di quello delle autorità competenti (vedi, per analogia, sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 23 aprile 1996, *Phocas/Francia*, in *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II, p. 546, paragrafo 71 e del 27 settembre 1997, *Garyfallou AEBE/Grecia*, in *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V, p. 1821, paragrafo 39).