

Laura Scichilone, *L'Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea (1969-1998)*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 292.

L'Unione Europea è oggi considerata un attore fondamentale e decisivo nella tutela dell'ambiente e nella sfida globale posta dal cambiamento climatico. Il percorso originale di questa organizzazione regionale, che ha sviluppato un'ibrida e complessa *governance* multi-livello con quote di sovranità proprie o condivise con gli Stati membri sulla base del principio di sussidiarietà, e la sua necessità di dotarsi di strumenti e politiche idonee per contribuire al benessere e all'integrazione degli Stati e dei popoli, hanno consentito nel corso degli anni lo sviluppo di una politica ambientale europea scaturita dal risultato del confronto con i fenomeni sociali e con gli atteggiamenti nazionali, dalle risposte elaborate di fronte ai problemi e dalle urgenze generati dallo sviluppo economico-industriale (inquinamenti, incidenti, rischi per la salute e gli ecosistemi) e dall'azione specifica e fondamentale di alcuni personaggi fautori dell'unità europea. Su questo tema il volume di Laura Scichilone fornisce un'importante e originale contributo storiografico che analizza, ricorrendo soprattutto alle fonti disponibili degli archivi delle Comunità europee e, in particolare, alla documentazione ufficiale e non ufficiale di Commissione europea, Parlamento europeo, Consiglio dei Ministri e altri organi, le diverse fasi istituzionali che hanno visto progressivamente crescere e modificarsi gli approcci comunitari nei confronti dell'ambiente e dell'insieme delle problematiche ecologiche. In questo contesto l'Autrice, consapevole dell'ancora insufficiente attenzione dedicata dagli storici alla politica ambientale europea, affrontata invece con maggior frequenza da altre scienze sociali, si prefigge lo scopo di dare una ricostruzione completa delle vicende della politica ambientale comunitaria dall'emergere dei primi dibattiti internazionali sull'ecologia alla fine degli anni '60 sino quasi al termine degli anni '90, ricorrendo a diverse acquisizioni interdisciplinari e intrecciando la storia ambientale con la storia dell'integrazione europea al fine di far comprenderne le tappe caratterizzanti lo sviluppo di questa politica, legate in misura diversa a specifici fattori geografici, geopolitici, economici e sociali su scala regionale e internazionale.

L'introduzione del libro si focalizza in maniera sintetica sul rapporto tra la storia e l'ambiente, tra uomo e natura e sui principali contributi storiografici europei che evidenziano nel corso dei secoli il formarsi di

visioni dell'ambiente e del paesaggio connesse alla crescita delle identità culturali e alla costruzione delle realtà statuali fino a giungere all'appropriazione e alla rappresentazione dell'ambiente come territorio e patria voluta dagli Stati nazionali. Dalla conservazione della natura, sorta come intervento e fenomeno elitario, dopo l'avvento della rivoluzione industriale e poi delle società capitaliste e comuniste, entrambe portatrici di modelli economici dissipativi ed energivori, le conseguenze e i danni provocati dall'intenso sfruttamento delle risorse naturali portarono al manifestarsi di una critica locale e nazionale nei paesi dell'Occidente, fino a quando, per la prima volta, con la comparsa della minaccia nucleare alla pace e alla vita, la questione ecologica venne ad assumere una portata transnazionale e mondiale. Benché nei Trattati di Roma non vi fossero indicate competenze comunitarie specifiche concernenti la tutela dell'ambiente, il processo di integrazione europea, concepito come un progetto di pace e di costruzione politica dinamico e proiettato verso per il futuro, nell'imbattersi in questioni legate alla salute umana e alla libera concorrenza o più direttamente implicanti regole e limiti allo sfruttamento del territorio o a fenomeni di inquinamento transfrontaliero, non poté trascurare a lungo l'importanza dell'ecologia e mise in campo un'azione diretta, giungendo progressivamente ad espanderla fino a porsi, di fatto, l'obiettivo di contribuire a garantire la "sicurezza ecologica" fondata sulla solidarietà intergenerazionale e sulla redistribuzione delle risorse naturali ed energetiche e su una responsabilità condivisa per limitare le conseguenze del cambiamento climatico in atto.

L'Autrice presenta accuratamente l'evoluzione parallela degli sviluppi della politica ambientale comunitaria e del processo di integrazione europea, partendo dall'avvio di un percorso di riforme, dopo il periodo gollista, tra la Conferenza dell'Aja del 1969 e il Vertice di Parigi del 1972, analizzando poi il varo della prima riforma dei Trattati di Roma avvenuta con l'Atto Unico europeo del 1986 (in vigore dal 1987) che introdusse la politica ambientale nell'ordinamento comunitario e l'attività di Jacques Delors, presidente della Commissione europea per un decennio (1985-1995), sotto la cui regia la politica ambientale comunitaria si rafforzò e acquisì un profilo più autorevole, distaccandosi dalla mera tendenza alla riduzione del danno e mirando alla prevenzione e poi all'integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche dell'UE (divenuto l'obiettivo del cosiddetto processo di Cardiff del 1998). Anche i cambiamenti della politica internazionale hanno avuto ripercussioni significative sulla

politica ambientale: nel 1973, infatti, lo shock petrolifero determinò in Europa l'introduzione di misure di austerità a fronte dell'aumento del costo del petrolio imposto dai paesi arabi dell'OPEC, primo segnale del profondo nesso esistente tra crisi ecologica e questione energetica, tra ecologia ed economia. Dopo un primo capitolo dedicato alle origini della politica ambientale europea e al rilievo internazionale assunto dalla crisi ecologica (apertosi alla fine degli anni '60 grazie a studi quali il Rapporto Meadows commissionato dal Club di Roma sui limiti della crescita e alla convocazione del primo vertice mondiale sull'ambiente umano delle Nazioni Unite tenutosi a Stoccolma nel 1972), dove vengono ripercorsi dettagliatamente i primi passi che condussero la Comunità europea a sviluppare una propria autonoma azione di difesa dell'ambiente, in forte sinergia con la riaperta prospettiva di integrazione politica, soprattutto nei dibattiti al Parlamento europeo e nell'azione della Commissione europea con la promozione di un Gruppo di lavoro per l'ambiente presieduto dall'allora commissario Altiero Spinelli e, infine, con la determinazione del primo programma d'azione comunitario per l'ambiente nel 1973, il secondo capitolo si occupa della centralità delle fonti energetiche. Quest'ultimo tema, di importanza strategica fondamentale per la Comunità europea e l'Europa attuale, in vista di un possibile mancato approvvigionamento prolungato e in considerazione dell'inquinamento prodotto dai combustibili fossili, portò ad una riconsiderazione anche dell'azione comunitaria in campo ambientale, congiuntamente ad una graduale revisione dell'approccio inizialmente praticato, circoscritto alla semplice azione correttiva o di limitazione del danno ambientale, indotta traumaticamente dall'impatto dell'incidente di Seveso nel 1976 che mise in rilievo la pericolosità dell'industria chimica, indusse l'opinione pubblica a chiedere spiegazioni su quanto accaduto e misure a garanzia del futuro, divenne una questione di interesse pubblico a seguito dell'intervento dei mass media e contribuì, nel giro di alcuni anni, all'approvazione della omonima direttiva comunitaria sulla valutazione di impatto ambientale. Peraltro questo evento dimostrò che "la crescita dell'attenzione verso l'ecosistema è stata quasi sempre coincidente con gli effetti che hanno investito, in maniera diversa ovvero immediatamente percepibile, e spesso violenta, l'uomo, la sua salute, i suoi modelli di vita" (p. 109).

Nel terzo capitolo vengono illustrati gli avvenimenti che portarono la Comunità, nel corso degli anni '80, a rendere effettivo e generalizzato il principio della prevenzione, a partire dal terzo programma d'azione.

Nuovi problemi posti da varie fonti inquinanti e da scelte economiche e produttive nazionali mettevano in luce le differenti politiche ambientali dei paesi membri con situazioni in cui si registravano, da un lato, legislazioni ambientali all'avanguardia in campo ambientale (Repubblica Federale Tedesca, Danimarca, Paesi Bassi), e dall'altro politiche deboli e poco sviluppate in questo settore (paesi mediterranei e Gran Bretagna), anche se su singoli temi le posizioni di resistenza all'introduzione di standard comunitari si diversificavano sulla base di specifici interessi economici nazionali. La Commissione europea guidata da Delors, determinata a portare avanti l'approfondimento sia della politica ambientale che di quella sociale in un quadro di avanzamento complessivo del processo d'integrazione europea, rappresentò un punto di svolta che trova nel volume il giusto rilievo, insieme ad un altro rilevante aspetto, il rapporto tra nucleare e ambiente (in riferimento soprattutto alla tragedia di Chernobyl), che non trovò risposte univoche, se non nello stabilire maggiori misure di sicurezza e un obbligo di tempestiva informazione, a fronte delle diverse posizioni sulla questione assunte dai paesi membri e di un rafforzamento delle forze sociali e politiche ambientaliste ed ecologiste, culminato nel 1989 anche con la nascita del Gruppo Verdi al Parlamento europeo. L'Autrice riserva il quarto capitolo del volume all'arco temporale significativo per la politica ambientale, compreso tra il 1987 – anno della divulgazione del Rapporto Brundtland e del concetto di sviluppo sostenibile – e il 1992, conclusosi con il Vertice della Terra di Rio de Janeiro e, a livello comunitario, con la firma del Trattato di Maastricht. La quinta ed ultima sezione si concentra invece sugli sviluppi posteriori (1993-1998), trattando in specifici paragrafi soprattutto della discussione istituzionale in merito a funzioni e poteri da conferire all'Agenzia europea dell'ambiente (insediatasi a Copenaghen nel 1993), dell'allargamento comunitario del 1995 con l'ingresso nell'UE di tre Stati caratterizzati da ormai ben consolidate politiche ambientali nazionali (Austria, Finlandia e Svezia), degli sviluppi della politica ambientale (arrivata al giorno d'oggi al sesto piano d'azione) con il suo relativo rafforzamento nel Trattato di Amsterdam, e del processo di integrazione dell'ambiente nelle altre politiche (processo di Cardiff) stabilito nel 1998 al fine di rendere ecosostenibili e coerenti le attività dell'UE attraverso il perseguimento di obiettivi rivisti e verificati periodicamente.

Nelle conclusioni l'Autrice mette in rilievo come l'impatto della politica ambientale comunitaria, pur tra difficoltà, abbia svolto un ruolo positivo

nel fronteggiare i problemi transfrontalieri e, più in generale, nel sospingere diversi paesi ad adottare una politica ambientale nazionale rispondente ad alcuni requisiti minimi stabiliti a livello europeo. Tuttavia molto rimane da fare, tra luci ed ombre presenti in un diritto ambientale europeo, la cui autonomia è stata più volte riaffermata anche dall'azione della Corte di Giustizia delle Comunità europee ma la cui implementazione è spesso compito dei singoli Stati. Se infatti l'attività dell'UE si è resa dimostrata sempre più visibile, imponente e talvolta incisiva, permettendo agli Stati di interagire in un'arena regolata e cooperativa, non mancano gravi inadempienze nazionali che rendono difficile un'efficace tutela ambientale. Inoltre la sfida ecologica si è complessivamente accentuata con l'acuirsi e il modificarsi di diversi problemi e con il sopraggiungere, specie negli ultimi anni, di altri nuovi ambiti dei quali la politica ambientale è chiamata ad occuparsi. Scichilone sottolinea soprattutto l'importanza di due principali questioni che saranno rivelatrici della capacità dell'UE di essere un attore ambientale globale: l'intreccio tra crisi energetica e questione ambientale, groviglio nel quale risulta decisiva l'integrazione non facile tra finalità economiche e obiettivi ambientali e l'azione esterna dell'UE, in quanto organizzazione sopranazionale, per il rafforzamento e il funzionamento di una *global governance* ambientale, da potenziare al fine di consentire scelte partecipate ed efficaci su scala planetaria in grado di attutire l'impatto del riscaldamento globale e attuare una redistribuzione più equa delle risorse naturali fondamentali. La permanente debolezza strutturale dell'UE, derivante dalla carenza o inadeguatezza di poteri e meccanismi idonei allo stabilimento di decisioni democratiche in diversi settori (in particolare la politica estera, di sicurezza comune e di difesa prettamente intergovernativa e dominata dal principio del voto all'unanimità e quindi condizionata dal diritto di veto), nonostante l'ampliamento di competenze e del ricorso maggiore alla procedura di codecisione, rappresenta un ostacolo alla sua leadership internazionale, impedendo l'unità e l'autorevolezza richieste. Oltre al consolidamento istituzionale sovranazionale ancora insufficiente, l'ambiguità della politica ambientale europea sembra però dovuta anche al fatto, come sostiene Scichilone, che essa non ha osato e potuto spingersi sino ad una vera conversione ecologica ed ha optato per una scelta di riformismo debole, manifestatasi nella scelta di fondo della sostenibilità, "cioè non mettendo in discussione i modelli di vita e di consumo della società europea, i quali sono concausa

della crisi e degli squilibri ambientali, a cominciare dal divario ecologico ed economico fra i paesi del cosiddetto 'Nord del mondo' e quelli del cosiddetto 'Sud' " (p. 279). Del resto l'UE è tuttora priva di alcuni strumenti importanti per rendere più incisiva la propria azione: in particolare, la possibilità di ricorrere ad una fiscalità ambientale comunitaria. La questione ecologica, intersecandosi a tutti i livelli, da quello locale a quello globale, con politiche e attori istituzionali, riguarda l'intero futuro dell'UE e della comunità mondiale. L'appello finale dell'Autrice è chiaro e indica una prospettiva da cui ripartire: un "rinnovamento politico-ideale e socio-economico in senso sostenibile, così come negli anni Cinquanta l'amministrazione condivisa delle risorse minerarie della CECA ha rappresentato un primo e significativo 'strappo' rispetto alla storia conflittuale che il Vecchio continente aveva conosciuto fino a quel momento" (p. 282). Il mantenimento della pace, la sicurezza ecologica e la giustizia sociale sono inscindibili e intimamente connessi: possono essere perseguiti soltanto congiuntamente onde evitare l'intensificarsi e il rinascere di conflitti violenti, povertà, disgregazione sociale, esodi di massa. L'UE deve assumersi la responsabilità internazionale di questo rinnovamento, tanto più urgente dopo l'ultima recessione economica mondiale, se vuole effettivamente essere all'altezza dei compiti e degli obiettivi ambiziosi che si è imposta.

Il volume, frutto di una rigorosa ricerca e selezione delle fonti, condotta dall'Autrice anche attingendo da un'estesa produzione scientifica e giornalistica, e punto di riferimento per ulteriori studi di approfondimento, offre una ricostruzione e un quadro interpretativo particolarmente utile per comprendere le origini e le tappe essenziali della politica ambientale comunitaria, plasmata a seguito del concorso di attori, interessi, avvenimenti, in un percorso aperto e in pieno svolgimento dal quale dipende fortemente il futuro dell'integrazione politica dell'Europa.

Giorgio Grimaldi