



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.1.2001  
COM (2001) 31 definitivo

2001/0029 (COD)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO DELLE  
REGIONI**

**sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea**

**"Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"**  
**- Sesto programma di azione per l'ambiente -**

Proposta di

**DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che istituisce il programma comunitario di azione in materia di ambiente 2001-2010**

(presentata dalla Commissione)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO DELLE  
REGIONI**

**sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea**

# Relazione

## Il contesto del nuovo programma

Un ambiente sano è essenziale per la prosperità e la qualità della vita a lungo termine e i cittadini europei esigono un elevato livello di tutela ambientale. In futuro, l'ulteriore sviluppo economico e l'aumento del benessere metteranno alla prova la capacità del pianeta di continuare a far fronte al fabbisogno di risorse e di assorbire l'inquinamento. Al tempo stesso una rigorosa legislazione ambientale può fungere da motore per l'innovazione e creare sbocchi economici. A livello generale, la società deve riuscire a sganciare l'impatto e il degrado ambientale dalla crescita economica; è necessario che l'industria operi in modo più efficiente sotto il profilo ecologico, cioè produca la stessa o una maggior quantità di prodotti a partire da una minore quantità di risorse e generando meno rifiuti, e che i modelli di consumo divengano più sostenibili.

Nell'Unione europea trent'anni di politica ambientale hanno dato vita ad un ampio sistema di controlli ambientali. Il Quinto programma di azione per l'ambiente (1992-1999), 'Per uno sviluppo durevole e sostenibile', introduceva nuove misure e segnava un più ampio impegno nei confronti dell'integrazione delle istanze ambientali in altre politiche. La valutazione globale del programma ha concluso che, nonostante gli attuali progressi nell'abbattimento dei livelli di inquinamento in alcune aree, i problemi sussistono e l'ambiente continuerà a deteriorarsi a meno di:

- ulteriori progressi nell'attuazione della legislazione ambientale negli Stati membri;
- una migliore e approfondita integrazione dell'ambiente nelle politiche economiche e sociali che esercitano pressioni sull'ambiente;
- una maggior responsabilizzazione di cittadini e parti interessate nei confronti dell'ambiente;
- un rinnovato impulso a tutte le misure volte ad affrontare una serie di problemi ambientali gravi e persistenti, nonché i problemi emergenti.

È questo il contesto in cui si è sviluppato il Sesto programma di azione per l'ambiente, il quale fissa gli obiettivi e le priorità ambientali che faranno parte integrante della strategia della Comunità europea per lo sviluppo sostenibile. Il programma fissa le principali priorità e i principali obiettivi della politica ambientale nell'arco dei prossimi cinque-dieci anni e illustra in dettaglio le misure da intraprendere.

## Un approccio strategico per conseguire i nostri obiettivi ambientali

La politica ambientale deve assumere un approccio innovativo e cercare nuovi modi di collaborare con un ampio spaccato della società.

Occorre migliorare *l'applicazione della legislazione ambientale esistente*. Alla vigorosa azione legale attraverso la Corte di giustizia europea deve essere abbinato un supporto alle buone prassi e una politica di informazione pubblica nella quale inadempienti e non sono segnalati per nome e lodati o biasimati secondo i casi (*'name, fame and shame'*).

*L'integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche* va approfondita: vale a dire che tutte le iniziative politiche della Commissione devono essere analizzate a fondo in questa luce. I progressi dovranno essere misurati mediante appositi indicatori e analisi comparata.

*La collaborazione con il mercato* attraverso le imprese e gli interessi dei consumatori contribuirà a creare modelli di produzione e consumo più sostenibili: non si tratta semplicemente di penalizzare le imprese inadempienti, ma di introdurre regimi che permettano di premiare i migliori; di informare i consumatori perché possano scegliere i prodotti più ecologici orientando così il mercato in una certa direzione; di sopprimere i sussidi pubblici a favore di pratiche nocive per l'ambiente; di incoraggiare le imprese ad innovare, magari cogliendo le opportunità offerte dall'uso, dallo sviluppo e dalla diffusione di tecnologie pulite.

*I singoli cittadini* operano quotidianamente decisioni che hanno un impatto diretto o indiretto sull'ambiente: un'informazione di miglior qualità e più facilmente accessibile in materia di ambiente e di questioni pratiche contribuirà a plasmarne le opinioni e quindi ad influenzarne le decisioni.

*Le decisioni in materia di assetto e gestione territoriale* negli Stati membri possono esercitare un forte influsso sull'ambiente, poiché possono frammentare le aree rurali ed esercitare pressioni sulle aree urbane e costiere. La Comunità può fornire un utile supporto promuovendo le buone prassi e mediante i Fondi strutturali.

Questi approcci dovranno applicarsi lungo tutto lo spettro delle tematiche ambientali. Inoltre sarà dedicata la massima attenzione a quattro aree di azione prioritarie.

### **Cambiamento climatico**

*Obiettivo - stabilizzare le concentrazioni atmosferiche di gas di serra ad un livello che non generi variazioni innaturali del clima terrestre.*

A livello scientifico è ormai appurato che il cambiamento climatico è una realtà e che l'attività umana causa un aumento delle concentrazioni di gas di serra all'origine del problema. La priorità assoluta per il Sesto programma sarà la ratifica e l'attuazione del protocollo di Kyoto sull'abbattimento delle emissioni di gas di serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2008-2012. Questo deve essere considerato un primo passo verso l'obiettivo a lungo termine di un abbattimento del 70%.

### **Natura e biodiversità: proteggere una risorsa unica**

*Obiettivo: proteggere e ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali ed arrestare la perdita di biodiversità nell'Unione europea e nel mondo; proteggere il suolo dall'erosione e dall'inquinamento.*

Dei sistemi naturali sani ed equilibrati sono essenziali per la vita e il funzionamento della società. È necessario sanare gli squilibri generati dall'inquinamento, dall'uso non sostenibile del territorio e del mare e dai potenziali rischi per la biodiversità. La completa attuazione della legislazione ambientale è la chiave di volta per risolvere la minaccia dell'inquinamento. La rete comunitaria Natura 2000 si prefigge di tutelare alcune aree importanti dal punto di vista ambientale e va realizzata nella sua interezza. Per estendere la tutela alle aree rurali in senso lato è necessario incorporare in modo più saldo ed efficace l'ambiente e la biodiversità nelle politiche agricole, territoriali, di silvicoltura e marine; ciò va fatto in abbinamento a nuove

iniziative, come ad esempio lo sviluppo di una strategia di protezione del suolo in Europa. Sarà dedicata maggiore attenzione alla protezione dell'ambiente marino.

### **Ambiente e salute**

*Obiettivo: ottenere una qualità dell'ambiente in virtù della quale il livello dei contaminanti di origine antropica, compresi i diversi tipi di radiazioni, non dia adito ad impatti o a rischi significativi per la salute umana.*

Vi è una crescente consapevolezza ed evidenza del fatto che la salute umana è colpita da problemi ambientali correlati all'inquinamento atmosferico ed idrico, alle sostanze chimiche pericolose e al rumore. È quindi necessario un approccio olistico ed esaustivo all'ambiente e alla salute, incentrato sulla precauzione e sulla prevenzione dei rischi e attento alle esigenze dei gruppi di popolazione particolarmente sensibili, come bambini e anziani. Nelle singole aree di intervento sarà indispensabile garantire l'applicazione della legislazione esistente e intraprendere ulteriori azioni.

### **Uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti**

*Obiettivo: garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente; ottenere lo sganciamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza delle risorse, la dematerializzazione dell'economia e la prevenzione dei rifiuti.*

Le risorse del pianeta, soprattutto quelle rinnovabili come il suolo, l'acqua, l'aria e le foreste, sono soggette a forti pressioni esercitate dalla società umana. È necessaria una strategia che, mediante strumenti fiscali ed incentivi, possa garantire un uso più sostenibile delle risorse.

Secondo le previsioni i volumi di rifiuti sono destinati ad aumentare se non saranno intraprese azioni di rimedio. La prevenzione costituirà un elemento fondamentale della politica integrata dei prodotti. Urgono ulteriori misure per incoraggiare il riciclaggio e il recupero dei rifiuti.

### **L'Unione europea nel contesto mondiale**

L'attuazione del Sesto programma sarà intrapresa nel contesto di un'Unione europea allargata, e le successive misure dovranno tener conto di questa prospettiva più ampia.

Naturalmente l'attuazione della legislazione ambientale comunitaria costituirà il compito principale dei paesi candidati, che potranno avvalersi dell'aiuto di programmi di finanziamento comunitari. Questi paesi avranno l'opportunità di muoversi in direzione di uno sviluppo economico che risulti sostenibile e che eviti il tipo o la portata dei problemi ambientali con cui l'Europa occidentale è oggi costretta a confrontarsi.

Sul piano internazionale sarà essenziale che le problematiche ambientali siano adeguatamente e perfettamente integrate in tutti gli aspetti delle relazioni esterne della Comunità. L'ambiente merita la massima attenzione e finanziamenti adeguati da parte degli organismi internazionali. È importante dare sostegno ed applicazione alle diverse convenzioni internazionali, in particolare quelle relative a cambiamento climatico, biodiversità, sostanze chimiche e desertificazione.

### **La partecipazione e una solida conoscenza alla base del processo politico**

Un aspetto centrale del Sesto programma, nonché il fattore determinante per il suo successo, sarà il coinvolgimento delle parti interessate, che dovrà permeare ogni fase del processo politico, dalla fissazione degli obiettivi alla concretizzazione delle misure. L'elaborazione, l'attuazione e la valutazione della politica ambientale si baseranno sulle più recenti conoscenze scientifiche ed economiche, su dati ed informazioni ambientali affidabili e aggiornati e sull'uso di appositi indicatori.

oo 0 oo

La proposta decisione relativa al Sesto programma di azione per l'ambiente fornirà alla Comunità allargata l'orientamento, l'impulso e gli strumenti di cui necessita per ottenere un ambiente pulito e sicuro. Coinvolgendo cittadini e imprese in questo processo, contribuirà in modo decisivo allo sviluppo sostenibile.

## Indice

1.	Il contesto del nuovo programma di azione per l'ambiente .....	9
1.1.	Una solida base da cui muovere .....	10
1.2.	Le condizioni dello sviluppo sostenibile .....	11
1.3.	Caratteristiche del programma .....	12
2.	Un approccio strategico per il conseguimento dei nostri obiettivi ambientali.....	13
2.1.	Migliorare l'attuazione della normativa vigente.....	13
2.2.	Integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche .....	14
2.3.	Indurre il mercato a lavorare per l'ambiente .....	15
2.4.	Partecipazione dei cittadini e modifiche comportamentali.....	20
2.5.	Pianificazione e gestione del territorio più ecologiche.....	21
3.	Il cambiamento climatico .....	24
3.1.	Il problema .....	24
3.2.	Obiettivi e traguardi.....	26
3.3.	Approccio politico .....	26
4.	Natura e biodiversità – una risorsa unica da salvaguardare.....	31
4.1.	Il problema .....	31
4.2.	Obiettivi e traguardi.....	32
4.3.	Approccio politico .....	32
4.4.	Il percorso futuro.....	33
4.5.	Azione internazionale .....	38
4.6.	Strategia e piani di azione per la biodiversità: una lacuna da colmare.....	38
5.	Ambiente e salute .....	40
5.1.	Il problema .....	40
5.2.	Obiettivo generale ambiente-salute.....	41
5.3.	Approccio politico generale.....	41
5.4.	Sostanze chimiche: verso un ambiente non tossico .....	43
5.5.	Pesticidi.....	44
5.6.	Garantire l'uso sostenibile e una qualità elevata delle risorse idriche .....	46
5.7.	Inquinamento atmosferico .....	48
5.8.	Riduzione dell'inquinamento acustico a livelli accettabili.....	50

6.	Usò sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti.....	51
6.1.	Efficienza e gestione delle risorse.....	51
6.1.1.	Il problema.....	51
6.1.2.	Obiettivi.....	52
6.1.3.	Approccio politico.....	52
6.2.	Prevenzione e gestione dei rifiuti.....	53
6.2.1.	Il problema.....	53
6.2.2.	Obiettivi e traguardi.....	54
6.2.3.	Approccio politico.....	54
7.	L'Unione europea nel contesto mondiale.....	58
7.1.	Un'Unione europea allargata.....	58
7.2.	Contribuire a risolvere i problemi internazionali.....	59
8.	La partecipazione e una solida conoscenza alla base del processo politico.....	63
8.1.	Migliore regolamentazione.....	63
8.2.	Informazione per l'attività politica e valutazione.....	65
8.3.	Principi guida della politica ambientale dell'UE.....	67

# **"Ambiente 2010 - Il nostro futuro, la nostra scelta"**

## **Un programma di azione per l'ambiente dell'Europa agli inizi del XXI secolo**

### **1. IL CONTESTO DEL NUOVO PROGRAMMA DI AZIONE PER L'AMBIENTE**

Un ambiente sano e pulito fa parte integrante della prosperità e della qualità della vita che desideriamo per noi stessi oggi come per i nostri figli nel futuro. Esigiamo che l'aria che respiriamo, l'acqua che beviamo ed il cibo che consumiamo siano privi di inquinanti e contaminanti; vogliamo vivere senza il fastidio del rumore e desideriamo poter ammirare la bellezza di una natura intatta nelle campagne, lungo le coste e in montagna. Vogliamo poi un mondo libero dalla minaccia dal cambiamento climatico.

La popolazione mondiale è destinata a crescere ancora. Si stima che nel mondo occidentale ogni persona consumi fino a 50 volte più risorse nel corso della sua vita rispetto ad una persona di un paese in via di sviluppo. La costante crescita economica dei paesi industrializzati, abbinata alla crescita demografica e al naturale desiderio dei paesi in via di sviluppo di raggiungere lo stesso nostro livello di benessere materiale, può portare ad una crescita smisurata del fabbisogno di risorse. Se non troveremo modi nuovi e diversi di far fronte a tale fabbisogno, dovremo affrontare pressioni ed impatti senza precedenti sull'ambiente mondiale.

La tutela dell'ambiente, per quanto problematica, schiude anche delle opportunità: è certo vero che le persone aspirano a vivere in un ambiente pulito e sano, ma bisogna anche riconoscere che i danni, economici e non, legati all'inquinamento e al cambiamento climatico sono ragguardevoli. Tutelare il nostro ambiente non significa necessariamente operare dei tagli alla crescita e ai consumi: gli elevati standard ambientali possono anche rivelarsi un motore di innovazione, capace di schiudere nuovi mercati e nuovi sbocchi economici, e si tratta piuttosto di cercare di migliorare la *qualità* della crescita economica e delle altre attività umane in modo da conciliare ad un tempo sia il nostro fabbisogno di beni e servizi che l'esigenza di un ambiente sano e pulito. Dobbiamo riuscire a sganciare dalla crescita economica l'impatto ed il degrado ambientale, ad esempio aumentando in misura significativa l'eco-efficienza, ovvero diminuendo la quantità di risorse naturali utilizzate in ingresso per produrre una data quantità di beni o servizi. I modelli di consumo devono diventare più sostenibili.

Insomma dobbiamo incoraggiare un modello di società in cui le automobili che guidiamo siano ecologiche, i rifiuti che produciamo siano riciclati o smaltiti senza rischi, le fonti e le tecnologie energetiche cui ricorriamo non provochino il riscaldamento del pianeta, i prodotti che fabbrichiamo, dai computer ai giocattoli, non disperdano sostanze chimiche pericolose nell'ambiente, nel cibo e nel corpo umano, ed in cui l'attività economica, turistica, edilizia ed agricola sia organizzata in modo da proteggere la biodiversità, gli habitat naturali e il paesaggio.

## 1.1. Una solida base da cui muovere

Molto è stato fatto nel corso degli ultimi trent'anni per approdare ad un sistema completo di controlli ambientali nell'UE. La valutazione globale<sup>1</sup> del Quinto programma d'azione per l'ambiente, lanciato nel 1992, conclude che in molte aree sono stati compiuti progressi, sia mediante nuove misure ambientali, soprattutto in materia di inquinamento atmosferico ed idrico, sia per il rinnovato impegno verso l'integrazione degli obiettivi ambientali in altre aree politiche. Dalla relazione sullo stato dell'ambiente dell'Agenzia europea per l'ambiente<sup>2</sup> e da altri dati emerge che ciò ha prodotto una serie di importanti miglioramenti, per esempio:

- le emissioni industriali nell'atmosfera di sostanze tossiche quali il piombo e il mercurio sono state significativamente ridotte;
- l'acidificazione di aree boschive e corsi d'acqua, causata dalle emissioni di biossido di zolfo (SO<sub>2</sub>), è stata fortemente ridotta;
- la depurazione delle acque reflue ha migliorato lo stato di salute di molti laghi e fiumi.

Anche in molte altre aree sono stati compiuti passi avanti e si preparano ulteriori miglioramenti sotto il profilo ambientale indotti dalla legislazione comunitaria. Purtroppo però la Valutazione globale dimostra anche che spesso gli Stati membri tardano ad attuare quanto deciso a livello europeo, cosicché i cittadini e l'ambiente non traggono il dovuto beneficio da queste decisioni. È necessaria da parte degli Stati membri una costante opera di recepimento delle norme comunitarie nel diritto nazionale e di applicazione sul campo.

Il Quinto programma di azione per l'ambiente ha anche rinnovato l'approccio nei confronti dei problemi ambientali sul piano politico, sottolineando l'esigenza di integrare gli obiettivi ambientali nelle altre politiche, come ad esempio quella dei trasporti, dell'industria o dell'agricoltura. Nella stessa ottica ha motivato la comunità imprenditoriale, le autorità regionali e locali e ovviamente i cittadini a battersi per un ambiente migliore. A questo fine il Quinto programma ha cercato di ampliare la gamma di strumenti, al di là della legislazione ambientale, per comprendere gli strumenti di mercato, le campagne di sensibilizzazione e la pianificazione territoriale. Questi orientamenti restano di attualità e mantengono il loro carattere prioritario nel programma attuale.

Nonostante i progressi su alcuni fronti, però, sussiste una serie di problemi: tra i più inquietanti vi sono il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità e habitat naturali, l'erosione e degradazione del suolo, i volumi crescenti di rifiuti, l'accumulo di sostanze chimiche nell'ambiente, l'inquinamento acustico e alcuni inquinanti atmosferici ed idrici. Siamo anche confrontati da una serie di tematiche emergenti, come gli inquinanti che alterano il nostro equilibrio ormonale. Stando alle attuali previsioni, se si manterranno inalterate le attuali politiche e tendenze socio-economiche, molti dei fattori di pressione all'origine di questi problemi, come i trasporti, il consumo energetico, il turismo, l'uso del territorio a scopi di infrastruttura, ecc. saranno esacerbati nel prossimo decennio. Non è quindi il caso di compiacersi.

Inoltre nel corso dei prossimi dieci anni la Comunità accoglierà al suo interno nuovi paesi e intesserà più stretti legami con altri paesi vicini. Dovrà continuare ad assistere questi paesi nella tutela del loro ambiente, garantendo al tempo stesso che le sue politiche, ad esempio in

---

<sup>1</sup> "L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro?", COM (1999) 543 def.

<sup>2</sup> "L'ambiente nell'Unione europea alle soglie del 2000", Agenzia europea per l'ambiente, 1999.

materia di trasporti ed agricoltura, siano improntate sullo sviluppo sostenibile. Per la Comunità i vantaggi dell'allargamento sono notevoli sul piano ambientale: con l'adesione di nuovi Stati membri, la Comunità arricchirà la propria biodiversità, amplierà l'estensione delle zone naturali intatte e guadagnerà nuove opportunità di migliorare l'ambiente dell'Europa nel suo complesso.

In quanto europei e membri di una delle società più ricche del mondo siamo pienamente consapevoli del nostro ruolo e delle nostre responsabilità a livello internazionale. Da un lato siamo, al pari di altri paesi industrializzati, fra i principali artefici di problemi planetari quali le emissioni di gas di serra e del consumo di un'enorme quota, che si potrebbe definire esagerata, delle risorse rinnovabili e non rinnovabili del pianeta, come minerali, fauna ittica e legname; dall'altro l'Europa è stata uno dei grandi propugnatori dell'azione e della cooperazione internazionale, come lo sviluppo di Agenda 21<sup>3</sup> e del protocollo di Montreal<sup>4</sup> per la protezione dello strato di ozono, volti a garantire una crescita sostenibile.

## **1.2. Le condizioni dello sviluppo sostenibile**

Un uso razionale delle risorse naturali del pianeta e la salvaguardia dell'ecosistema globale sono presupposti essenziali dello sviluppo sostenibile, assieme alla prosperità economica e ad un'equilibrata organizzazione sociale. Dallo sviluppo sostenibile dipendono, in Europa come nel resto del mondo, il nostro benessere a lungo termine e l'eredità che lasceremo alle generazioni future.

Il nuovo programma identifica quegli aspetti dell'ambiente che devono assolutamente essere affrontati per ottenere uno sviluppo sostenibile: cambiamento climatico, uso esagerato delle risorse naturali rinnovabili e non, perdita di biodiversità, accumulo di sostanze chimiche tossiche persistenti nell'ambiente. Determina quindi gli obiettivi e i traguardi da perseguire, descrive come si intende utilizzare gli strumenti della politica ambientale comunitaria per questi fini e sottolinea la necessità di intervenire anche in altre aree politiche. Per cambiare ad esempio il modo in cui oggi pratichiamo l'agricoltura, distribuiamo l'energia, forniamo i trasporti ed utilizziamo il territorio occorre rinnovare le politiche relative a queste aree; il presupposto di fondo è che la tutela ambientale sia integrata nelle altre aree politiche, ma occorre anche che la Comunità riformi il proprio sistema di *governance* in modo da riuscire a conciliare non solo gli obiettivi socio-economici con quelli ambientali ma anche le diverse vie per conseguirli.

Lo sviluppo sostenibile rappresenta al tempo stesso una notevole opportunità per un'Europa post-industriale che si affaccia sull'economia della conoscenza o sulla "*e-economy*". Se riusciremo ad appoggiare e favorire lo sviluppo di un mercato più "verde", le imprese e i cittadini risponderanno con innovazioni tecnologiche e manageriali che sproneranno crescita, competitività, redditività ed occupazione. Una politica ambientale progressista potrà così contribuire all'obiettivo che il Consiglio europeo di Lisbona si è prefisso: rendere l'Europa l'economia della conoscenza più competitiva al mondo. Le principali società ed imprese stanno già integrando i principi dello sviluppo sostenibile nelle loro strategie aziendali primarie.

Sviluppo sostenibile, tuttavia, significa ben più di un ambiente pulito: qualsiasi intervento mosso in nome dello sviluppo sostenibile deve tener conto delle possibili implicazioni socio-

---

<sup>3</sup> Adottata da più di 178 governi alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED) tenutasi a Rio de Janeiro, Brasile, dal 3 al 14 giugno 1992.

<sup>4</sup> Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, adottato nel 1987.

economiche che comporta. Per questo il programma di azione, pur concentrandosi sulla dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile, non trascurerà l'obiettivo di una migliore qualità della vita in senso generale per i cittadini dell'Unione europea.

In vista del Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 la Commissione sta elaborando una strategia UE sullo sviluppo sostenibile che affronterà aspetti ambientali, sociali ed economici. Il programma qui presentato non pregiudica in alcun modo ulteriori elementi eventualmente contenuti in detta strategia.

### **1.3. Caratteristiche del programma**

Questo nuovo programma determina gli obiettivi ambientali per i prossimi 10 anni ed oltre ed illustra le azioni che devono essere intraprese nei prossimi 5-10 anni per conseguirli. Pur concentrandosi sulle azioni e gli impegni che devono essere intrapresi a livello comunitario, esso identifica anche misure e responsabilità che spettano agli organismi nazionali, regionali e locali nonché ai diversi settori economici; queste azioni sono state identificate a fronte della necessità di ricercare il massimo livello possibile di armonizzazione e ravvicinamento delle legislazioni per poter garantire il funzionamento del mercato interno. Ciò comprende un numero esiguo di strategie tematiche (cioè strumenti di vario tipo, che spaziano dalle proposte legislative, che devono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri, a iniziative di stampo divulgativo) per le aree in cui solo un complesso di misure coordinate potrà dare risultati. Le strategie tematiche definiscono l'approccio politico generale ed il pacchetto di misure proposto per conseguire in modo economicamente efficiente gli obiettivi e i traguardi ambientali. Questi saranno a loro volta determinati sulla base di fondate analisi scientifico-economiche e di un processo di consultazione e di dialogo aperto con le diverse parti interessate.

In esito alle conclusioni della valutazione globale e alle relazioni sullo stato e sulle tendenze dell'ambiente, il programma è stato imperniato sulle seguenti tematiche prioritarie, suddivise in quattro voci principali:

- (i) cambiamento climatico;
- (ii) natura e biodiversità: salvaguardare una risorsa unica;
- (iii) ambiente e salute;
- (iv) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti.

Il programma andrà soggetto a riesame nel 2005 e sarà riveduto e corretto, ove necessario, per dare riscontro di nuovi sviluppi e nuove informazioni eventualmente in nostro possesso.

## **2. UN APPROCCIO STRATEGICO PER IL CONSEGUIMENTO DEI NOSTRI OBIETTIVI AMBIENTALI**

La legislazione in materia ambientale è e resterà un pilastro fondamentale dell'approccio comunitario per il perseguimento degli obiettivi ambientali; una delle priorità strategiche fissate per il prossimo decennio è affrontare le notevoli falle attuative riscontrate in numerose aree.

Tuttavia le odierne sfide ambientali impongono di guardare oltre l'approccio strettamente normativo e di assumere una strategia su più fronti capace di indurre i necessari cambiamenti dei nostri modelli di produzione e consumo. Dobbiamo mettere a profitto tutta una serie di strumenti e misure che ci permettano di influenzare le decisioni operate da imprese, consumatori, cittadini e responsabili delle politiche in altre aree, come accade ad esempio per le decisioni in materia di pianificazione e gestione territoriale, prese a livello locale.

Ecco perché questo programma propone cinque indirizzi prioritari di azione strategica, che potranno essere di ausilio nel perseguimento dei nostri obiettivi ambientali: il primo è migliorare l'attuazione della normativa vigente; il secondo mira ad integrare le problematiche ambientali nelle decisioni prese in seno ad altre politiche; il terzo si concentra su una nuova, più stretta collaborazione con il mercato per il tramite di imprese e consumatori; il quarto mira a responsabilizzare il privato cittadino e ad aiutarlo a modificare il proprio comportamento; infine il quinto vuole incoraggiare una migliore pianificazione e gestione territoriale.

### **2.1. Migliorare l'attuazione della normativa vigente**

L'attuazione dell'estesa normativa ambientale comunitaria e del programma LIFE ha contribuito in modo decisivo ai miglioramenti elencati al capitolo 1. Lo stesso vale per i primi dispositivi di autoregolamentazione introdotti su scala comunitaria, il sistema di ecogestione e audit (EMAS)<sup>5</sup> e il marchio ecologico europeo. Questi strumenti e dispositivi giuridici, che costituiscono la dorsale della politica di protezione ambientale della Comunità, hanno recentemente subito una parziale revisione volta a migliorarne la coerenza e l'efficacia.

L'attuazione nel diritto nazionale, l'applicazione e la garanzia di applicazione di tutta la normativa vigente costituiscono una priorità strategica per il periodo contemplato dal programma; la Commissione continuerà quindi ad avviare procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri inadempienti e, ove necessario, ad adire la Corte di giustizia europea per garantire il rispetto degli obblighi che gli Stati stessi hanno assunto adottando la normativa. Il problema è che il sistema ha tempi estremamente lunghi, cosicché per un esito concreto possono volerci molti anni.

Il procedimento legale, però, non è necessariamente l'unico modo per garantire l'osservanza delle norme comunitarie: la trasparenza può essere un potente mezzo per spronare gli Stati membri e le autorità in ritardo nell'attuazione e nell'applicazione pratica della normativa comunitaria, ad esempio perché mette in mostra i casi di attuazioni particolarmente riuscite, che possono fungere da modello esemplare per altri paesi. Per determinati dispositivi e ove possibile in collaborazione con il Parlamento europeo, la Commissione intende appunto perseguire una strategia nella quale gli inadempienti e gli adempienti sono segnalati per nome

---

<sup>5</sup> Il riferimento all'EMAS sarà inserito appena disponibile.

e lodati o biasimati secondo i casi (*'name, fame and shame'*); queste informazioni saranno accessibili grazie ad un "tabellone" aggiornato sull'applicazione. Su un piano più generale, anche con la ratifica e l'applicazione della Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione all'attività decisoria e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale si otterrà una miglior attuazione della normativa comunitaria da parte degli Stati membri.

Il crimine ambientale, inteso come violazione della normativa comunitaria e delle eventuali misure di attuazione nel diritto nazionale a seguito di dolo o negligenza grave, ed il crimine organizzato vanno combattuti con vigore. La Commissione incoraggerà un approccio bifronte, consistente da una parte nello stabilire sanzioni penali a livello nazionale, ai sensi del pilastro CE, per i casi in cui la normativa comunitaria viene deliberatamente evasa, e dall'altra nel ravvicinare le disposizioni nazionali in materia di crimine organizzato e nel rafforzare la cooperazione giudiziaria ai sensi del terzo pilastro UE.

Svolge infine un importante ruolo di supporto al processo di applicazione lo scambio di esperienze e di buone prassi per l'attuazione della legislazione comunitaria in seno alla rete delle autorità di attuazione degli Stati membri (IMPEL).

### **Azioni**

- Ulteriore supporto alla rete IMPEL per lo scambio fra Stati membri di buone prassi sull'applicazione ed estensione della rete ai paesi candidati.
- Relazione sull'attuazione mediante sia la relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione della normativa CE sia il sondaggio annuale sull'applicazione della normativa ambientale CE, e presentazione di tali dati sotto forma di "tabellone" di attuazione.
- Strategia di informazione e segnalazione 'Name, shame and fame' organizzati dalla Commissione in merito a specifiche direttive.
- Promozione di migliori standard ispettivi da parte degli Stati membri.
- Lotta al crimine ambientale.
- Ove necessario, ricorso alla Corte di giustizia contro gli inadempienti.

## **2.2. Integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche**

C'è un limite a quello che le politiche che dipendono dalle autorità ambientali possono fare in direzione degli obiettivi ambientali: per esempio i necessari cambiamenti nel modo in cui pratichiamo l'agricoltura, distribuiamo l'energia, forniamo i trasporti ed utilizziamo le risorse rinnovabili e il territorio passano anche attraverso il rinnovamento delle relative politiche settoriali oltre che delle politiche ambientali generali. Ciò presuppone l'integrazione degli obiettivi ambientali sin dalla fase embrionale del processo decisionale e la capacità di giudicare ed operare scelte informate lungo orizzonti temporali molto più ampi.

La Comunità ha già dato atto dell'importanza dell'integrazione della protezione ambientale nelle altre politiche inserendo questo obiettivo nell'articolo 6 del trattato.

Il Consiglio europeo di Cardiff del 1998 ha cercato di dare un'applicazione pratica a detto articolo richiedendo ai diversi Consigli settoriali di elaborare strategie e programmi finalizzati

ad integrare le tematiche ambientali nelle rispettive aree di interesse. Questo processo va appoggiato mediante un'efficace valutazione ambientale di tutte le nuove proposte mosse dalla Commissione e mediante un'ulteriore opera di definizione di indicatori per misurare i progressi nei settori che sono già molto avanzati in questa direzione.

I capitoli che seguono danno alcuni orientamenti sui punti in cui l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche è necessaria per conseguire gli obiettivi relativi ai temi prioritari. Il capitolo 8 prevede l'ulteriore sviluppo di indicatori dell'integrazione quale importante strumento di monitoraggio. Inoltre la Commissione rafforzerà i propri meccanismi interni al fine di garantire che tutte le sue iniziative tengano conto delle problematiche ambientali.

#### **Azioni**

- Istituire ove necessario ulteriori meccanismi interni di "integrazione" in seno alla Commissione che garantiscano, tra l'altro, che la tutela ambientale sia valutata appieno nella fase di preparazione di tutte le iniziative politiche della Commissione.
- Proseguire nell'azione di stimolo all'applicazione delle norme del trattato sull'integrazione dell'ambiente, come l'iniziativa avviata al vertice di Cardiff, e garantire che le strategie elaborate siano tradotte in azioni concrete.
- Ulteriore sviluppo di indicatori atti a controllare e descrivere il processo di integrazione settoriale.

### **2.3. Indurre il mercato a lavorare per l'ambiente**

Fino ad oggi l'approccio nei confronti delle imprese è stato fondamentalmente incentrato sulla fissazione di norme ed obiettivi e sul far sì che le aziende li rispettino. A ciò gli Stati membri hanno in misura crescente aggiunto strumenti di mercato, come le "ecotasse" su determinati prodotti, finalizzati a modificare i segnali di prezzo sul mercato a favore di prodotti, processi e servizi più ecologici. Molti Stati membri hanno anche intrapreso riforme fiscali ambientali, che associano ad imposte ambientali nuove o maggiorate una riduzione del carico fiscale sui redditi da lavoro al fine di stimolare l'occupazione. Se inserite nel giusto contesto, le ecotasse possono essere estremamente efficaci in termini sia economici che ambientali<sup>6</sup>, come dimostrano le aliquote differenziate per la benzina con e senza piombo; esse incentivano molto le imprese a ricercare ed investire in tecnologie più ecologiche o a minore intensità di risorse (efficienza dinamica), e questo le rende particolarmente interessanti per la soluzione di problemi di lungo respiro. Un esempio di strumento di mercato utilizzato dalla Comunità è il contratto agro-ambientale firmato con gli agricoltori, che ricevono incentivi pecuniari se assumono specifici impegni ambientali.

Poiché l'introduzione delle ecotasse è spesso avversata dall'industria, che teme cali di competitività, la maggior parte di queste imposte è accompagnata da numerose deroghe. Per scacciare i timori relativi alla competitività è necessario un approccio armonizzato a livello comunitario: è questo il principio ispiratore della proposta della Commissione del 1997 relativa all'imposta sui prodotti energetici, che mira ad aumentare le aliquote minime applicate ai prodotti energetici attualmente soggetti a imposta (oli minerali) e a tassare quei prodotti energetici che fino ad ora in alcuni o in tutti gli Stati membri sono esentasse (gas,

---

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Conciliare bisogni e responsabilità - l'integrazione delle questioni ambientali nella politica economica, COM(2000) 576 def. del 20.9.2000.

elettricità, carbone), incoraggiando al tempo stesso gli Stati membri a ridurre altri carichi fiscali, in particolare sui redditi da lavoro. Fino ad oggi questa proposta non ha ottenuto il necessario consenso unanime degli Stati membri.

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.

### **La collaborazione con il mondo imprenditoriale**

La Comunità ha già sviluppato una serie di programmi ed iniziative finalizzati a migliorare la collaborazione fra pubbliche autorità e industria e ad incoraggiare da parte di quest'ultima l'autoregolamentazione verso un più elevato livello di tutela ambientale. Per esempio il programma comunitario di ecogestione e audit (EMAS) 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 sulla prestazione ambientale, poi verificate da revisori contabili accreditati indipendenti. Sebbene l'attenzione nei confronti dell'EMAS da parte delle imprese sia stata incoraggiante, occorre studiare misure supplementari che aiutino ad accrescere in modo significativo il numero di aziende che pubblicano relazioni rigorose e certificate in materia di ambiente o più generali di sviluppo sostenibile (ad esempio misure simili alla *Global Reporting Initiative*<sup>7</sup> (GRI) che dà orientamenti alle imprese su come riferire in merito ai progressi verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile). Il programma comunitario LIFE resta un prezioso strumento per illustrare le opportunità e i vantaggi offerti da una miglior prestazione ambientale da parte di imprese e autorità locali.

Rimangono poi molte altre opportunità per rafforzare la partecipazione e l'impegno della comunità imprenditoriale. Un primo semplice passo sarà quello di sviluppare un programma di assistenza all'osservanza: la Commissione, in cooperazione con i gruppi industriali, svilupperà una gamma di strumenti atti ad aiutare le imprese a comprendere le norme ambientali CE e come conformarvisi. Questo esercizio potrà comprendere, ad esempio, linee guida sull'osservanza dei diversi dispositivi di legge, compendi di normativa, "appunti" sulle buone prassi e sulle tecnologie pulite nei diversi settori imprenditoriali, la compilazione di un repertorio dei prestatori di servizi ambientali e pacchetti applicativi di gestione ambientale direttamente scaricabili da Internet.

Sarà dedicata particolare attenzione all'adeguamento di questi strumenti alle esigenze delle piccole e medie imprese (PMI). La Commissione esaminerà ad esempio le possibilità di sviluppare un programma che incoraggi le PMI ad effettuare un'autoverifica dell'osservanza ed a migliorare i propri sistemi di ecogestione. Migliorare la partecipazione delle PMI al programma comunitario EMAS costituisce un obiettivo prioritario. A mo' di incentivo per le PMI, gli Stati membri possono essere incoraggiati a snellire le proprie procedure di autorizzazione e relazione per le aziende accreditate ai sensi del programma. Per una migliore comprensione degli effetti positivi che i principi di efficienza ambientale possono avere sul risultato dell'impresa, vanno incoraggiati programmi come la *European Eco-Efficiency Initiative* (EEEI).

---

<sup>7</sup> Istituita dalla *Coalition for Environmentally Friendly Economies* e dal programma per l'ambiente delle Nazioni Unite nel 1987, vedi [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org).

Un altro modo per rafforzare la cooperazione con la comunità imprenditoriale è il ricorso ad accordi di autoregolamentazione in materia ambientale. Gli accordi devono rispettare severi criteri quanto a chiarezza di obiettivi, trasparenza e monitoraggio e devono essere efficaci nel conseguire obiettivi ambientali ambiziosi; le regole per le procedure di negoziazione e conclusione di tali accordi devono essere ben definite; ma, se ben concepiti, gli accordi ambientali possono produrre miglioramenti in modo rapido ed economicamente efficiente.

Le imprese che non soddisfano i requisiti ambientali di legge sono punite; quelle che raggiungono prestazioni ancora migliori, però, solitamente non vengono ricompensate né dalle pubbliche autorità né dal mercato. In collaborazione con le autorità degli Stati membri, la Commissione promuoverà lo sviluppo di regimi nazionali ed armonizzati di identificazione e premiazione per la buona prestazione ambientale delle imprese. A ciò si abbineranno procedure di autorizzazione e relazione semplificate.

Nel quadro del proposto approccio di politica integrata dei prodotti (IPP), la Commissione cercherà di migliorare l'ecologicità dei prodotti per tutto il loro ciclo di vita. Lo scopo è soddisfare il fabbisogno dei consumatori utilizzando meno risorse, ponendo minori rischi per l'ambiente e prevenendo alla fonte la generazione di rifiuti. Saranno previsti incentivi economici per i prodotti ecologici, la promozione di una domanda "verde" mediante una migliore informazione ai consumatori, lo sviluppo di una base oggettiva per una politica "verde" di approvvigionamenti pubblici e l'incoraggiamento di una progettazione più ecologica dei prodotti. Ciò implica un dialogo con le parti interessate al fine di migliorare la progettazione dei prodotti in base ad iniziative volontarie dell'industria e dei settori merceologici e sarà accompagnata, se necessario, da strumenti normativi e legislativi.

Il potenziale di miglioramento ambientale ottenuto mediante tecnologie, processi di produzione e materiali più ecologici è enorme, ma spesso la disinformazione o altre barriere di mercato ne ostacolano l'applicazione da parte delle imprese ed in particolare delle piccole e medie imprese. Oltre al supporto di tecnologie avanzate "verdi" mediante un programma di assistenza all'osservanza e la politica integrata dei prodotti, altri modi per superare queste barriere sono le fiere tecnologiche e gli inventari tecnologici su Internet. La Commissione esaminerà questi ed altri aspetti specifici per garantire che sia l'industria europea che l'ambiente traggano pieno beneficio dalle opportunità tecnologiche esistenti.

#### **Azioni**

- Incoraggiare una più ampia adozione del programma comunitario di eco-gestione e audit (EMAS) e sviluppare misure che incoraggino un maggior numero di imprese a pubblicare relazioni rigorose e certificate da esperti indipendenti in materia ambientale o di sviluppo sostenibile.
- Istituire un programma di assistenza all'osservanza, con specifico ausilio per le PMI.
- Introdurre programmi di ricompensa per le aziende con le migliori prestazioni ambientali.
- Incoraggiare impegni e accordi di autoregolamentazione per conseguire chiari obiettivi ambientali.
- Adottare azioni specifiche, ai sensi di un approccio di politica integrata dei prodotti, per promuovere un'evoluzione verso prodotti e processi più verdi.

## **Aiuto ai consumatori per una scelta informata**

Le persone, in quanto consumatori, hanno bisogno di informazioni pertinenti e comprensibili sulle credenziali ambientali di un prodotto per poter operare scelte informate a supporto delle iniziative ecologiche dell'industria. Delle stesse informazioni hanno bisogno anche gli addetti agli approvvigionamenti pubblici o privati. La Commissione esaminerà le opzioni per garantire che le imprese forniscano tutte le informazioni necessarie ai consumatori mediante pagine web o altri mezzi di comunicazione.

Al fine di influenzare la scelta del consumatore in direzione di prodotti più ecologici e di aiutare l'evoluzione verso approvvigionamenti pubblici verdi, alcuni Stati membri e la Comunità hanno sviluppato programmi che prevedono l'attribuzione di un marchio ecologico ai prodotti. La Commissione esaminerà i progressi e l'efficacia del programma comunitario e alla luce di tale esame apporterà le eventuali modifiche necessarie. Inoltre, nel quadro della proposta politica integrata dei prodotti, la Commissione esaminerà le possibilità di incoraggiare l'adozione di quei tipi di marchi ecologici che permettono ai consumatori di confrontare i prodotti fra loro; ne è un valido esempio la classificazione di frigoriferi e congelatori in base all'efficienza energetica e delle lavatrici in base all'efficienza idro-energetica. Abbinati agli incentivi finanziari delle autorità nazionali, come gli sconti parziali sui prodotti che rispondono ai più elevati criteri ambientali, questi possono essere strumenti estremamente efficaci. La Commissione indagherà anche su come possa essere introdotta nel mercato interno una formazione dei prezzi più competitiva per i prodotti verdi in generale.

Avranno la loro efficacia anche le informazioni sul contenuto (o sull'assenza) di talune sostanze pericolose, sull'origine dei materiali utilizzati per fabbricare il prodotto, sulla riciclabilità del prodotto ecc. Negli anni a venire gli Stati membri e le imprese dovranno cercare di introdurre programmi di informazione per tutti i tipi di prodotti e la Commissione incoraggerà questa tendenza mediante la già citata politica integrata dei prodotti. Anche la direttiva sulla pubblicità ingannevole, attualmente in fase di revisione, trova applicazione nelle autodichiarazioni sulle caratteristiche ambientali del prodotto. La Commissione sviluppa linee guida per aiutare le imprese a osservare il disposto della direttiva; spetta poi alle autorità nazionali istituire adeguati meccanismi di controllo della veridicità di tali asserzioni.

L'approvvigionamento pubblico costituisce circa il 14% della domanda sul mercato e i "purchasers" delle imprese e degli organismi governativi e non governativi possono contribuire a "rinverdire" il mercato adottando tra i criteri di acquisto anche quello ambientale. La Commissione, nel garantire l'omogeneità del mercato interno, continuerà ad incoraggiare l'adozione di pratiche di approvvigionamento verdi inserendo, in una base di dati, linee guida che aiuteranno imprese e autorità locali a istituire sistemi validi e ad evitare di reinventare la ruota ogni volta. Sarà anche presa in esame la possibilità di promuovere l'approvvigionamento verde introducendo l'obbligo di effettuare, prima dell'acquisto, una valutazione dell'impatto ambientale delle diverse offerte conformi ai requisiti delle autorità aggiudicanti. In tal modo la scelta sarà operata con perfetta cognizione delle sue conseguenze ambientali. Per dare l'esempio, la Commissione ed altre istituzioni ed organismi comunitari procederanno ad un riesame approfondito delle proprie pratiche di approvvigionamento ed intraprenderanno i passi necessari per migliorarle.

## Azioni

- Valutazione dei progressi e dell'efficacia del programma comunitario di attribuzione del marchio ecologico.
- Misure e, ove appropriato, incentivi fiscali volti ad incoraggiare l'adozione di marchi ecologici che permettano ai consumatori di confrontare prodotti analoghi in base alla prestazione ambientale (ad es. all'efficienza energetica).
- Promozione dell'approvvigionamento verde mediante linee guida e riesame dei metodi di approvvigionamento all'interno delle istituzioni comunitarie, che "daranno l'esempio".

### Sussidi ed aiuti di Stato con effetti nocivi per l'ambiente

Un'altra area di attività economica che merita attenzione è quella dei sussidi statali che danno luogo a conseguenze ambientali impreviste. I sussidi per l'industria carbonifera rallentano il passaggio a fonti più pulite di produzione energetica come il gas o l'energia eolica perché l'uso del carbone è mantenuto artificialmente meno caro. I sussidi ai prezzi agricoli e determinati pagamenti legati ai prodotti possono incoraggiare lo sviluppo di pratiche agricole antiecologiche. All'interno di Agenda 2000 sono stati compiuti notevoli passi avanti nel riesame e nella revisione dei sussidi applicati ai termini della politica agricola comune della CE e dei fondi strutturali e di coesione; ma occorre fare di più al momento in cui questi programmi dovranno essere riveduti verso la metà del decennio.

D'altro canto il ricorso ai sussidi può anche risultare vantaggioso quando esso sia finalizzato a lanciare lo sviluppo di processi di produzione e prodotti ecologici, sempre che tali sussidi rispettino le regole comunitarie in materia di aiuti di Stato. La Commissione ha recentemente adottato nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato ambientali che massimizzeranno il potenziale di uso dei sussidi per scopi ambientali minimizzando al contempo l'impatto sulla concorrenza nel mercato interno.

### Un settore finanziario più verde

Le attività del settore finanziario in materia di crediti e di investimenti hanno un notevole impatto ambientale indiretto, poiché determinano quali imprese ed attività abbiano accesso al capitale e a quali condizioni. Facilitare l'informazione in merito da parte del settore finanziario e delle imprese può creare un incentivo verso un comportamento "più verde". Inoltre sempre più azionisti e consumatori vogliono non solo sapere che una società fornisce prodotti e servizi validi ad un prezzo equo, ma vogliono anche la garanzia che la produzione sia avvenuta in maniera responsabile sotto il profilo ambientale e sociale. La Commissione aiuterà il settore finanziario incoraggiando un riferimento sistematico agli elementi di costo ambientali nelle relazioni finanziarie.

Laddove il settore finanziario offre al pubblico fondi di investimento verdi, possiamo lavorare in direzione di un accordo volontario circa la definizione di "investimento verde". Inoltre, in cooperazione con la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, possiamo avere un impatto più diretto sul flusso di fondi erogati ad attività ecologiche.

## **Azioni**

- Promuovere lo scambio di buone prassi politiche tra gli Stati membri.
- Studiare un accordo volontario con il settore finanziario che contempli ad esempio lo scambio di buone prassi, l'accordo su norme armonizzate per la compilazione di relazioni da parte delle imprese del settore finanziario, l'erogazione di crediti, i fondi di investimento verdi, ecc.
- Rafforzare l'integrazione di obiettivi e considerazioni ambientali nei crediti erogati dalla Banca europea per gli investimenti.

## **Istituzione di un regime comunitario di responsabilità ambientale**

In generale la normativa ambientale CE tende a incentrarsi sulla disciplina di alcune attività o sostanze che pongono rischi per la salute umana e per l'ambiente. Questo *corpus* legislativo affronta di rado la questione di cosa accadrebbe se, malgrado la normativa, dovesse verificarsi un danno alle persone, ai beni materiali o all'ambiente. Il trattato prevede che la politica ambientale comunitaria si basi su determinati principi fondamentali, tra cui il principio "chi inquina paga" ed il principio di azione preventiva<sup>8</sup>. Pertanto uno dei principali compiti della Comunità è garantire che chi causa danno alla salute umana o all'ambiente risponda delle proprie azioni e che comunque ove possibile tale danno sia evitato.

Nel Libro bianco sulla responsabilità ambientale del febbraio 2000<sup>9</sup>, la Commissione propone un regime che ponga l'onere della responsabilità in capo alle parti che causano danni alle persone o ai beni materiali, che contaminano siti o danneggiano la biodiversità. La legislazione sulla responsabilità ambientale è attualmente in fase di elaborazione.

## **Azione**

- Legislazione in materia di responsabilità ambientale.

### **2.4. Partecipazione dei cittadini e modifiche comportamentali**

Gli europei sono fortemente impegnati nella tutela dell'ambiente e negli ultimi anni hanno iniziato a svolgere un ruolo più attivo a livello individuale in questo campo: molti hanno cominciato a sforzarsi di cambiare il proprio comportamento personale e familiare, per esempio riciclando, acquistando prodotti ecologici e installando sistemi ad alta efficienza energetica nella propria abitazione. Inoltre i cittadini più informati ed attivamente impegnati nel processo decisionale in campo ambientale costituiscono una forza nuova e potente, che permette di ottenere risultati ambientali. La gente esige di avere più voce in capitolo nelle decisioni operate a livello municipale, regionale, nazionale ed internazionale che si ripercuotono sulla salute e sulla qualità dell'ambiente. Per poterlo fare tuttavia ha bisogno di informazioni di qualità, fruibili e comprensibili, e deve poter avvicinare i responsabili delle decisioni per poter esprimere le proprie opinioni.

Ai sensi della Convenzione di Aarhus, le istituzioni della Comunità e degli Stati membri hanno ratificato una serie di impegni relativi ad una maggiore trasparenza, all'accesso all'informazione ambientale e alla partecipazione dei cittadini nel processo decisionale in

---

<sup>8</sup> Articolo 174, paragrafo 2 del trattato che istituisce la Comunità europea.

<sup>9</sup> COM(2000) 66 def. del 9 febbraio 2000.

materia di ambiente. È già in corso la revisione di norme e procedure comunitarie, che sarà completata nei prossimi anni. La Commissione è anche impegnata a migliorare la partecipazione delle parti interessate all'elaborazione delle politiche e alla fissazione degli obiettivi di cui al capitolo 8. La piena attuazione della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale e della proposta valutazione ambientale strategica contribuirà a dare potere ai cittadini, offrendo loro migliori opportunità di esprimersi nel processo decisionale di piani, progetti e politiche.

Per poter esercitare il proprio potere di votanti e di soggetti interessati alle decisioni operate a tutti i livelli di governo, i cittadini devono conoscere e capire i problemi in questione, le soluzioni necessarie e il contributo che possono apportare. Pertanto l'educazione ambientale, l'informazione mediante indicatori e mappe e le campagne di sensibilizzazione saranno elementi essenziali di questo processo. Sono già in corso iniziative volte a sviluppare un insieme di indicatori ambientali coerente e facilmente comprensibile a livello europeo e a migliorare la presentazione delle informazioni mediante mappe. L'educazione spetta essenzialmente ai singoli Stati membri, che sono incoraggiati ad inserire elementi di disciplina ambientale nei programmi scolastici.

Probabilmente l'informazione ai cittadini che promuove uno stile di vita più sostenibile si presta meglio ad essere fornita a livello locale, regionale e nazionale attraverso una serie di enti, dalle pubbliche autorità alle ONG, che incutono rispetto e fiducia. Devono essere date informazioni pratiche che aiutino la gente a usare e acquistare prodotti e servizi alternativi più efficienti dal punto di vista energetico, riciclabili o per altro verso ecologici. Sono già in atto diverse iniziative di questo tipo, ad esempio i siti web e i programmi educativi del Regno Unito e della Svezia. La Comunità può contribuire a quest'opera di divulgazione fornendo informazioni sulle buone prassi e strumenti pratici capaci di mettere in moto le iniziative delle autorità locali e di altri enti.

L'ampia diffusione di iniziative locali a favore dell'ambiente sta ad indicare che la gente ha a cuore lo stato del luogo in cui vive e la salvaguardia della campagna circostante, della fauna e della flora. La partecipazione pubblica al processo decisionale può essere migliorata mediante un'informazione più accessibile e di miglior qualità. Le relazioni ambientali delle imprese e delle autorità devono mettere a disposizione le informazioni a livello locale, cosicché i cittadini possano facilmente ottenere dati relativi alle emissioni delle fabbriche o degli impianti della loro zona. Questa è già prassi normale negli Stati Uniti, in cui le mappe che evidenziano queste informazioni sono consultabili in rete. Il riesame del sistema delle relazioni ambientali, trattato al capitolo 8, si prefigge un accesso pubblico di questo tipo ad informazioni di pertinenza locale di agevole comprensione.

#### **Azioni**

- Misure volte a migliorare accessibilità e qualità delle informazioni sull'ambiente fornite ai cittadini (ad es. i carichi di emissioni inquinanti a livello locale).
- Preparazione di strumenti pratici rivolti al livello regionale o locale per consentire ai cittadini di confrontare il proprio comportamento ecologico individuale o familiare e per dare suggerimenti su come migliorarlo.

### **2.5. Pianificazione e gestione del territorio più ecologiche**

Nel complesso gioco di forze e pressioni contrastanti che danno adito ai problemi ambientali il ruolo della pianificazione e della gestione del territorio è fondamentale: esse coprono

un'ampia gamma di decisioni, solitamente operate a livello locale o regionale, che determinano il carattere e l'intensità dell'uso del territorio e di attività che spesso hanno un notevole impatto sulle condizioni ambientali. Questo impatto può essere diretto, per esempio perché distrugge un habitat o una zona paesaggistica, o indiretto, poiché genera traffico supplementare e quindi contribuisce al congestionamento, all'inquinamento atmosferico e ai gas di serra. Questi impatti sono particolarmente preoccupanti nelle aree urbane e costiere, ove si esercitano le maggiori pressioni e sorgono i maggiori conflitti in materia di assetto territoriale.

La direttiva comunitaria relativa alla valutazione di impatto ambientale<sup>10</sup> (VIA) e la proposta sulla valutazione ambientale strategica (VAS), volte a garantire che le implicazioni ambientali dei progetti di infrastrutture e della pianificazione siano debitamente affrontate, contribuiranno anche a garantire che le considerazioni di ordine ambientale siano meglio integrate nelle decisioni di pianificazione.

Al di là di questo la Comunità può solo svolgere un ruolo di promozione e di incitamento ad una pianificazione efficace e a politiche appropriate a livello locale e regionale. Un imminente Libro verde sui trasporti urbani analizzerà le buone prassi e opererà un'analisi comparata nell'ottica di un trasporto più pulito grazie alla razionalizzazione dell'uso delle autovetture e alla promozione del trasporto pubblico. Le iniziative quali la rete delle città sostenibili e il programma pilota sulla gestione integrata delle zone costiere vanno ulteriormente approfondite ed estese. La Commissione lancerà anche un programma specifico rivolto ad architetti, urbanisti, funzionari pubblici, imprese edili, gruppi ambientalisti e cittadini per incoraggiare le buone prassi urbanistiche e lo sviluppo di città sostenibili. Si concentrerà sullo sviluppo di reti di buone prassi, ad esempio tramite un sito web, che fungerà da forum per lo scambio di idee e di esperienze e da strumento per favorire il passaggio ad uno sviluppo urbano sostenibile. Lo sviluppo di reti fra destinazioni turistiche permetterà di incoraggiare lo scambio di esperienze e di buone prassi riguardanti modalità sostenibili di turismo.

I programmi comunitari, soprattutto le politiche regionali, potranno svolgere un importante ruolo di stimolo alla gestione ambientale. La politica agricola comune offre un crescente margine di stimolo alla gestione ecologica del territorio per mezzo di programmi agro-ambientali. Ciò sarà utile per assistere nell'applicazione della rete Natura 2000 e, più in generale, in direzione della salvaguardia della biodiversità e del paesaggio.

#### **Azioni**

- Attrarre l'attenzione mediante una comunicazione sulla pianificazione e l'ambiente - la dimensione territoriale.
- Migliorare l'applicazione della direttiva sulla valutazione di impatto ambientale e garantire una corretta e capillare introduzione delle valutazioni ambientali strategiche dopo la loro adozione a livello comunitario.
- Preparare un programma di lavoro della Commissione finalizzato a divulgare le buone prassi di pianificazione sostenibile, con sviluppo di un sito web e di strumenti correlati.

---

<sup>10</sup> Direttiva 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997, che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GU L 73 del 13.3.1997, pag. 5.

- Ulteriore supporto a programmi e reti che favoriscono lo scambio di esperienze e l'elaborazione di buone prassi in materia di sviluppo urbano sostenibile.
- La politica comunitaria di coesione, e soprattutto l'uso dei fondi comunitari, devono contribuire a garantire che la pianificazione sostenibile del territorio e lo sviluppo urbano siano affrontati in modo adeguato.
- Maggiori risorse ed più ampio ambito di azione delle misure agro-ambientali in seno alla politica agricola comune.
- Promozione e sviluppo di reti di mete turistiche al fine di promuovere sinergie attive a favore di un turismo sostenibile.

### 3. IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

#### 3.1. Il problema

Gli elementi in nostro possesso indicano nel complesso che il cambiamento climatico è una realtà. Sebbene le variazioni di clima possano verificarsi naturalmente, è chiaro che l'attività umana sta generando un aumento delle concentrazioni di gas di serra nell'atmosfera. La comunità scientifica è ora fermamente convinta che ciò induce un aumento delle temperature terrestri con serie conseguenze per la stabilità e l'equilibrio del clima. A chiara riprova del problema vi sono i seguenti elementi, classificati nelle relazioni di valutazione del Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti del clima (IPCC):

- nel corso degli ultimi 100 anni la temperatura media in Europa è aumentata di 0,8° circa;
- l'ultimo decennio è stato il più caldo in assoluto e il 1998 l'anno più caldo;
- mentre in Europa settentrionale piove sempre di più, in Europa meridionale piove sempre meno.

Le attuali previsioni<sup>11</sup> suggeriscono che il cambiamento climatico indurrà un aumento della temperatura tra 1 e 6 gradi centigradi entro il 2100, con conseguenti innalzamenti del livello del mare fino a 90 cm e notevoli modifiche dei modelli climatici, con più frequenti siccità, inondazioni, ondate di freddo e forti tempeste. In Europa le regioni settentrionali diventeranno più calde e più umide e registreranno sempre più inondazioni e violente tempeste, mentre le aree meridionali andranno incontro a sempre maggior siccità, con notevoli conseguenze per l'agricoltura, la silvicoltura, le risorse idriche e il turismo. Se non sarà arrestata, questa tendenza continuerà ad un ritmo tale che le specie vegetali ed animali delle diverse zone climatiche non saranno in grado di effettuare i movimenti migratori di pari passo con il mutamento. Le conseguenze per la biodiversità, già sottoposta ad enormi pressioni su altri fronti, possono essere disastrose.

Tutto questo ha implicazioni potenzialmente devastanti per la società: per esempio in certe regioni del mondo l'aumento della siccità e la distruzione dell'agricoltura possono minacciare la sicurezza e la stabilità sociale; in tutto il mondo potranno esserci inoltre ripercussioni a livello sanitario, poiché con l'aumento della temperatura e delle piogge potranno diffondersi malattie tropicali e subtropicali. I costi economici di questi sviluppi saranno di gran lunga superiori ai costi del risanamento<sup>12</sup>.

I gas di serra problematici sono il biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>), il metano (CH<sub>4</sub>), l'ossido di azoto (N<sub>2</sub>O), e i cosiddetti gas fluorurati<sup>13</sup>. La principale causa dell'aumento delle emissioni dei gas di serra è la combustione di combustibili fossili per automobili, automezzi pesanti, aeroplani, centrali elettriche, sistemi di riscaldamento domestico, ecc. Tra le altre fonti di gas di serra vi sono le emissioni di metano del bestiame, gli ossidi di azoto dei terreni agricoli, le

---

<sup>11</sup> Terza relazione di valutazione, IPPC, (2000).

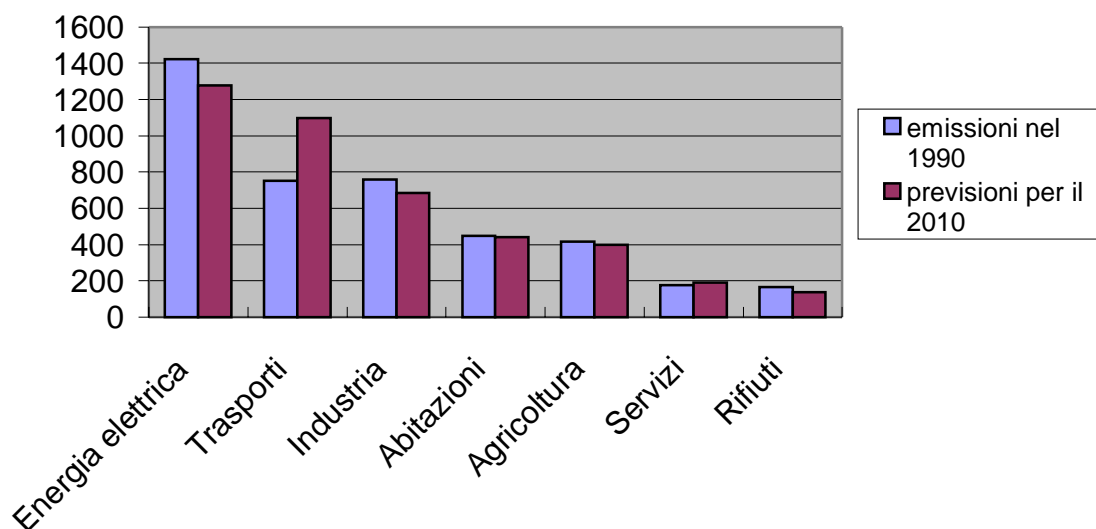
<sup>12</sup> *European Environmental Priorities: An Integrated Economic and Environmental Assessment*, DG Ambiente, (2000).

<sup>13</sup> Oltre a questi gas, le sostanze che impoveriscono lo strato di ozono (come i CFC) costituiscono gas di serra estremamente potenti. Essendo queste in fase di progressivo abbandono ai sensi del protocollo di Montreal, la politica sul clima non si concentra più su di esse.

emissioni di metano generate dai rifiuti in discarica e le emissioni di gas fluorurati dei processi di produzione. La deforestazione e le modifiche dell'assetto territoriale sono ulteriori importanti fattori che contribuiscono al rilascio di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera. È viceversa possibile ridurre la concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera mediante tecniche di isolamento geologico e catturando il carbonio nella biomassa (foreste) e nel suolo mediante la modifica dei modelli e delle pratiche di utilizzo del territorio.

L'effetto dei gas di serra può ritardare ulteriormente il risanamento dello strato di ozono, che a sua volta influenza il clima mondiale. È necessario approfondire le nostre conoscenze dell'atmosfera e delle sue leggi chimiche e dinamiche.

L'UE ha assolto al suo impegno di stabilizzare le emissioni di CO<sub>2</sub> nel 2000 al livello del 1990, sebbene ciò si debba principalmente a riduzioni sporadiche in Germania e nel Regno Unito. Di qui al 2010 tuttavia non sono previste ulteriori riduzioni delle emissioni di gas di serra a meno che non siano intraprese ulteriori misure. È prevista una forte crescita delle emissioni di CO<sub>2</sub>, fino al 40%, nel settore dei trasporti, che già oggi è responsabile quasi del 30% delle emissioni totali di CO<sub>2</sub> nell'UE. Il grafico sottostante raffigura il modo in cui sarà presumibilmente ripartita la crescita nei principali settori economici.



***Ripartizione fra i diversi settori responsabili delle emissioni di gas di serra***  
*Cifre in Mt CO<sub>2</sub> equivalenti<sup>14</sup>*

La prevenzione del cambiamento climatico non deve necessariamente comportare una riduzione dei livelli di crescita e di prosperità; significa piuttosto rimodellare l'economia in modo da sganciare le emissioni dalla crescita economica. Il cambiamento climatico costituisce una potente forza di stimolo all'innovazione tecnologica e ad una maggiore efficienza economica.

<sup>14</sup> Valutazione economica degli obiettivi di riduzione delle emissioni di ciascun settore per il cambiamento climatico (gennaio 2001), DG Ambiente.

### 3.2. Obiettivi e traguardi

#### Obiettivi

In sintonia con la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, stabilizzare la concentrazione atmosferica di gas di serra ad un livello che non causi variazioni innaturali del clima della Terra.

#### Traguardi

Secondo gli scienziati per conseguire questo obiettivo le riduzioni mondiali di gas di serra devono essere ridotte nel lungo periodo del 70% circa rispetto ai livelli del 1990.

Dato l'obiettivo di lungo respiro, l'obiettivo cui mirare dovrà essere una riduzione globale entro il 2020 dell'ordine del 20–40% (a seconda dei reali tassi di crescita economica e quindi di emissioni di gas di serra e del successo delle misure intraprese per contrastare il cambiamento climatico) rispetto ai livelli del 1990, grazie ad un efficace accordo in sede internazionale.

Nel breve termine l'UE è impegnata, ai sensi del protocollo di Kyoto, a conseguire entro il 2008-2012 una riduzione delle emissioni di gas di serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990.

### 3.3. Approccio politico

#### Contrastare il cambiamento climatico

Per affrontare il cambiamento climatico è necessaria una stretta cooperazione internazionale. Per parte sua l'Unione europea è responsabile del 15% circa delle emissioni di gas di serra nel mondo pur contando solo il 5% della popolazione mondiale; dobbiamo pertanto assumere un ruolo leader nella riduzione delle emissioni. Un primo importante passo è conseguire gli obiettivi fissati a Tokyo, che per la Comunità consistono in una riduzione dell'8% entro il 2008 - 2012 rispetto ai livelli del 1990. Questo quantitativo, seppur modesto, richiederà grossi sforzi da parte dei diversi comparti economici responsabili delle emissioni. In parallelo la Comunità dovrà premere per accordi internazionali su riduzioni più ambiziose.

Nell'intento di preparare un'efficace azione comunitaria contro il cambiamento climatico, la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione sulle politiche e misure dell'Unione europea volte a ridurre le emissioni di gas di serra ed un Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea<sup>15</sup>. In questo contesto ha anche lanciato il programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP)<sup>16</sup>. I risultati dell'ECCP daranno fondamento a proposte politiche concrete nei settori dell'energia, dei trasporti, dell'industria e dell'agricoltura e di un regime interno UE di scambi di emissioni.

L'azione si svilupperà lungo diversi assi di intervento:

- **misure specifiche** per aumentare l'efficienza energetica, il risparmio energetico, l'uso più consistente delle energie e delle materie prime rinnovabili e la riduzione di gas di serra diversi dal CO<sub>2</sub>, ad esempio mediante dispositivi specifici (come la normativa

<sup>15</sup> Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea, COM (2000) 87 def.

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche e misure dell'Unione europea per ridurre le emissioni di gas di serra: verso un programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP), COM (2000) 88 def.

integrata in materia di inquinamento, prevenzione e controllo), accordi ambientali con l'industria, uso di strumenti di mercato e supporto all'applicazione di tecnologie avanzate;

- **integrazione** degli obiettivi relativi al cambiamento climatico nelle politiche settoriali della Comunità quali i trasporti, l'energia, l'industria, la politica regionale e l'agricoltura, in base ad obiettivi specifici, identificando azioni concrete da intraprendere e sviluppando indicatori pertinenti;
  - le modifiche strutturali del settore dei trasporti per far fronte alla domanda di trasporti, la promozione del passaggio alla ferrovia, alle vie navigabili e al trasporto pubblico e una migliore efficienza dei trasporti sono fattori di importanza capitale in questo contesto. I combustibili alternativi e le tecnologie di propulsione più efficienti o generanti emissioni di carbonio basse o nulle devono essere studiati e sfruttati nell'ottica di renderli commerciabili. Si presterà attenzione alle emissioni dell'aviazione, dalle quali si attende un aumento pari quasi al 100% tra il 1990 e il 2010.
  - in campo energetico, dobbiamo promuovere l'ulteriore conversione dalla generazione di elettricità a partire dal carbone o dal petrolio verso fonti a minori emissioni di CO<sub>2</sub>, soprattutto gas naturale, e decarbonizzare l'uso dei combustibili fossili. La conversione dovrebbe sempre più orientarsi verso le fonti di energia rinnovabili, con l'obiettivo di arrivare al 12% di elettricità generata a partire da queste fonti entro il 2010. Man mano che le centrali nucleari giungono al termine del loro ciclo di vita e vengono chiuse, dovranno essere sostituite con alternative a tenore di carbonio basso o nullo. L'uso di impianti a produzione combinata di calore e di energia elettrica (che distribuiscono il calore generato con la produzione di elettricità alle utenze industriali e domestiche) offre un potenziale di maggiore efficienza e di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>; entro il 2010 questo tipo di impianti combinati dovrebbe costituire il 18% dell'approvvigionamento elettrico. La gestione del fabbisogno energetico costituirà un elemento fondamentale della politica energetica;
  - in altri settori, l'agricoltura dovrà ottenere notevoli diminuzioni delle emissioni di ossidi di azoto e metano, e la cattura di carbonio va sfruttata mediante tecniche che potenziano i "bacini di assorbimento del carbonio" in agricoltura e silvicoltura e mediante l'uso di prodotti derivati dal legno per le utenze domestiche e industriali. L'industria deve puntare ad una maggiore efficienza energetica, prefiggendosi almeno l'aumento annuale dell'1% previsto nel piano di azione dell'Unione europea sull'efficienza energetica;
- sviluppo di **approcci transettoriali**, con istituzione di un regime di scambio dei contingenti di emissioni a livello UE entro il 2005 e di un regime fiscale sull'energia che produca aumenti costanti e prevedibili dei prezzi energetici;
- potenziamento della **ricerca**, soprattutto su tecnologie e materiali innovativi, fonti e bacini di assorbimento di carbonio oceanici nonché effetti delle caratteristiche chimiche dell'atmosfera; preparare la strada per drastiche riduzioni del consumo energetico;

- miglior **informazione a cittadini e imprese** in materia di cambiamento climatico, delle implicazioni che esso può avere a livello locale, e di come sia possibile contribuire ad affrontare il problema. La determinazione dell'inquinamento a livello regionale, che mostra l'impatto diretto sulle comunità locali, farà comprendere la necessità di cambiare e contribuirà a sensibilizzare l'opinione pubblica.

Deve essere esaminata la tematica della cattura di CO<sub>2</sub> nei vecchi giacimenti di gas e petrolio e nelle falde acquifere, che dovrà essere sfruttato ogniqualvolta ciò sia fattibile dal punto di vista ambientale ed economico.

Nel quadro del Programma europeo sul mutamento climatico (ECCP)<sup>17</sup>, la Commissione elaborerà politiche e misure comunitarie che ruoteranno intorno a questi assi e il cui processo decisionale coinvolgerà numerose parti interessate. Restano tuttavia a carico degli Stati membri e delle autorità regionali e locali numerosi altri passi, ad esempio nel settore della politica dei trasporti, della pianificazione territoriale e delle campagne di sensibilizzazione.

Man mano che l'Unione europea si espanderà verso l'Europa centrale e orientale, si schiuderanno opportunità di ridurre le emissioni migliorando l'efficienza energetica in queste regioni ed assicurando che i prezzi dell'energia riflettano i costi ambientali. Sarà importante garantire che l'applicazione della politica agricola comune in questi paesi non comporti un aumento delle emissioni di metano ed ossido di azoto.

#### **Azioni**

- Istituzione di un regime di scambio di quote di emissioni di CO<sub>2</sub> a livello di UE.
- Inventario e riesame dei sussidi all'energia negli Stati membri, con riferimento alla compatibilità con gli obiettivi relativi al cambiamento climatico.
- Sostegno alle fonti di energia rinnovabili mediante la nuova direttiva e adeguati finanziamenti all'interno del mercato energetico liberalizzato.
- Uso di strumenti di mercato, anche mediante l'adozione di proposte sulle imposte energetiche.
- Promozione del risparmio energetico sia nel riscaldamento che nel condizionamento degli edifici.
- Accordo ambientale con l'industria automobilistica sull'efficienza energetica e sulla riduzione di emissioni specifiche.
- Azioni specifiche di riduzione delle emissioni di gas di serra dell'aviazione in mancanza di un accordo in seno all'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO) entro il 2002.
- Fare del cambiamento climatico uno dei principali temi della politica comunitaria di ricerca e sviluppo tecnologico, in coordinamento con le attività di ricerca degli Stati membri.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche e misure dell'Unione europea per ridurre le emissioni di gas di serra: verso un programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP), COM (2000) 88 def.

## **Prepararsi al cambiamento climatico**

Il lasso di tempo che intercorre fra la riduzione delle emissioni di gas di serra e l'effettiva riduzione delle concentrazioni è lungo. È probabile che anche se riusciremo ad abbattere le emissioni a livelli sostenibili, assisteremo comunque ad un certo grado di mutamento climatico indotto dall'accumulo di gas di serra nell'atmosfera avvenuto finora. Abbiamo quindi bisogno di identificare ed attuare interventi di adattamento agli effetti del cambiamento di clima.

Dagli studi emerge già una serie di aree problematiche, tra cui ad esempio:

- sistemi ed infrastrutture di trasporto ed energia, che dovranno resistere a condizioni meteorologiche estreme;
- l'urbanistica dovrà favorire lo sviluppo di aree verdi nelle città ed incoraggiare l'uso di materiali edili che contribuiscano a rendere le città più fresche;
- le pratiche agricole e di utilizzo del territorio dovranno adattarsi a modelli climatici diversi;
- la sanità pubblica dovrà combattere malattie come i disturbi gastrici, la cui gamma è destinata ad aumentare in tutta Europa a causa del clima più umido e caldo;
- i servizi di emergenza dovranno adattarsi e modernizzarsi con attrezzature e procedure adeguate e produrre stime realistiche dei potenziali rischi del cambiamento climatico.

Le politiche di adeguamento al mutamento climatico spettano in prima istanza agli Stati membri e alle autorità regionali locali. La Comunità può tuttavia sostenerne l'opera.

### **Azioni**

- Riesame delle politiche comunitarie, soprattutto in materia di coesione, per garantire che l'adeguamento alle conseguenze del cambiamento climatico sia debitamente considerato nelle decisioni di investimento.
- Sviluppo di strumenti di modellazione e determinazione del clima regionale per elaborare misure di adeguamento regionali e favorire la sensibilizzazione di cittadini e imprese.

## **Il ruolo leader dell'Unione europea per gli interventi internazionali**

L'Unione europea dovrà continuare a fare da leader internazionale del processo di definizione e controllo di obiettivi che diano riscontro della necessità di un intervento efficace contro il cambiamento climatico e a premere per la loro osservanza. Un primo passo sarà la ratifica del protocollo di Kyoto in tempo per la sua entrata in vigore nel 2002.

I futuri accordi internazionali sull'abbattimento delle emissioni di gas di serra dovranno comprendere i paesi non ancora impegnati a tali riduzioni nel protocollo di Kyoto, soprattutto quelli il cui sviluppo e i cui livelli di reddito sono già relativamente alti. I traguardi degli accordi futuri dovranno tra l'altro essere guidati da considerazioni relative ad un'equa distribuzione delle emissioni di gas di serra.

**Azione**

– Ratifica ed attuazione del protocollo di Kyoto.

Il cambiamento climatico rappresenta una sfida notevole per la società moderna, che deve essere affrontata a livello internazionale mediante azioni concertate e pianificazione a lungo termine. È lecito presumere che, se affrontati nel giusto modo, i nostri sforzi per contrastare il cambiamento climatico potranno generare notevoli opportunità e benefici per le imprese, nonché l'effetto collaterale positivo di un minor inquinamento atmosferico. L'industria sarà spinta ad innovare, sviluppare nuovi prodotti e servizi e conquistare nuovi mercati su scala mondiale ma, cosa molto più importante, il successo di quest'opera garantirà che le generazioni future ereditino un ambiente vivibile ed una società sostenibile.

## 4. NATURA E BIODIVERSITÀ – UNA RISORSA UNICA DA SALVAGUARDARE

### 4.1. Il problema

L'esistenza di sistemi naturali sani ed equilibrati è essenziale per la vita su questo pianeta. La società si affida alla natura perché fornisca le risorse necessarie alla nostra sopravvivenza: aria, acqua, cibo, fibre, farmaci e materiali da costruzione. La natura è apprezzata anche in sé e per sé, in quanto prestatore di servizi, fonte di piacere estetico e di interesse scientifico. I bambini devono crescere consapevoli della natura che li circonda. Come specie abbiamo il dovere di preservare il valore intrinseco della natura sia per noi stessi che per le generazioni future.

Ciò significa che dobbiamo trovare una risposta alle pressioni esercitate dall'attività umana sulla natura e sulla biodiversità da essa supportata. Tali pressioni possono essere classificate come segue.

- L'inquinamento generato da trasporti, industria e agricoltura continua a minacciare le aree naturali, la flora e la fauna selvatiche. L'inquinamento può provenire da incidenti diretti e drammatici come il disastro di Baia Mare in Romania, in cui il cianuro e i metalli pesanti fuorusciti da una miniera d'oro e finiti nel fiume hanno causato una distruzione massiccia della flora e della fauna. Oppure gli effetti possono accumularsi nel tempo, come nel caso delle piogge acide che rovinano terreni, foreste e laghi, o delle sostanze chimiche che minacciano la capacità riproduttiva di uccelli ed altri animali. L'"eutrofizzazione", o eccesso di nutrienti nell'acqua, che causa l'eccessiva crescita di alghe o di altre piante, può costituire una minaccia per le forme di vita marine e di acqua dolce. Le radiazioni ionizzanti costituiscono per la flora e la fauna una potenziale minaccia che va tenuta sotto sorveglianza.
- Altre pressioni provengono dal modo in cui utilizziamo il territorio, e dal fatto che sfruttiamo le risorse naturali ad un ritmo troppo veloce rispetto alla loro capacità di rigenerarsi, come nel caso degli stock ittici. La costruzione di nuove strade e insediamenti residenziali o di altro tipo frammenta la campagna in aree sempre più piccole, rendendo difficile la sopravvivenza delle specie. Tutte le tendenze indicano che la perdita di aree in aperta campagna a favore di insediamenti continuerà nel futuro.
- Sono emerse inquietudini circa i potenziali rischi per la biodiversità generati da conseguenze indesiderate ed impreviste dell'introduzione di determinate specie non indigene ed inadatte alle condizioni locali e/o dell'uso degli OGM.

Dallo sfruttamento del mare e dalle varie pressioni sull'ambiente marino derivano analoghe pressioni di origine antropica.

Quando gli habitat sono degradati o perduti, la fauna e la flora sono messe sotto pressione o addirittura minacciate di estinzione. In Europa il 38% delle specie di uccelli e il 45% di tutte le farfalle sono in pericolo. In Europa settentrionale ed occidentale è stato perduto circa il 60% delle zone umide. Circa i due terzi degli alberi dell'Unione europea sono sotto stress e gli incendi boschivi costituiscono un problema per l'Europa meridionale. Alcuni stock ittici rischiano il collasso e persino alcune forme di vita marina non commerciabili sono state decimate. Su scala mondiale, lo sfruttamento delle foreste e l'esbosco illegale hanno causato

la perdita del 90% delle foreste tropicali atlantiche del Sud America, punto focale della biodiversità. È noto infine che il commercio internazionale di esemplari della flora e della fauna selvatiche minaccia circa 30.000 specie<sup>18</sup>.

La salvaguardia della natura e della biodiversità non significa necessariamente l'assenza di attività umane. Gran parte dell'assetto paesaggistico e degli habitat seminaturali di oggi sono un retaggio delle nostre pratiche agricole. Tuttavia anche la stabilità ecologica del paesaggio moderno, con la sua varietà di flora e fauna, è minacciata man mano che i terreni sono abbandonati o marginalizzati. Il mantenimento di questo assetto paesaggistico implica adeguate attività gestionali.

Il suolo costituisce una risorsa esauribile vitale per l'agricoltura ed è sotto pressione. L'erosione generata dal clima e dalle condizioni meteorologiche rappresenta un problema particolarmente scottante nell'Europa meridionale, ma sempre più anche al nord. L'erosione è spesso legata ad un ridotto tenore di materia organica nel terreno e ciò può condurre alla desertificazione; alcune pratiche agricole e l'abbandono della terra costituiscono fattori predisponenti. Tra le altre minacce vi sono l'inquinamento e l'occupazione del terreno per la costruzione di insediamenti umani.

Il turismo e l'ambiente naturale sono strettamente interconnessi. Al pari del patrimonio culturale, la natura e la biodiversità, se non sono gestite in modo corretto, possono essere seriamente danneggiate da uno sviluppo incontrollato del turismo. Le aree fragili come le isole, le zone costiere e montagnose contengono una ricchezza di biodiversità che merita particolare attenzione ed appositi mezzi di gestione integrata quando si ha a che fare con sviluppi turistici.

Diversità, distribuzione, composizione in termini di dimensioni ed età ed abbondanza delle varie specie sono indicatori del benessere dei sistemi naturali della Terra da cui la società dipende. Dobbiamo agire prima che sia troppo tardi per preservare le risorse insostituibili della natura e della biodiversità.

#### **4.2. Obiettivi e traguardi**

Proteggere e, ove necessario, risanare il funzionamento dei sistemi naturali ed arrestare la perdita di biodiversità sia nell'Unione europea che su scala mondiale.

Proteggere il suolo dall'erosione e dall'inquinamento.

#### **4.3. Approccio politico**

La tutela della natura e della biodiversità nella Comunità segue un approccio pluridisciplinare e può fondarsi sulle politiche e sugli strumenti esistenti:

- l'istituzione della rete Natura 2000, mirante all'identificazione delle aree naturali e degli ecosistemi più rappresentativi, che necessitano di tutela e gestione;
- il contributo dei progetti del programma LIFE all'attuazione della politica comunitaria per la natura;

---

<sup>18</sup> "L'ambiente nell'Unione europea alle soglie del 2000", Agenzia europea per l'ambiente, 1999.

- la strategia comunitaria per la biodiversità; è in corso di elaborazione una serie di piani di azione che affronteranno i principali problemi nei vari settori di politica economica e sociale;
- la legislazione comunitaria per la salvaguardia della qualità delle acque e delle risorse idriche, la riduzione dell'inquinamento atmosferico, l'acidificazione e l'eutrofizzazione, l'obbligatorietà delle valutazioni di impatto ambientale dei progetti e (in futuro) di piani e programmi per l'assetto del territorio;
- lo sviluppo dal 1992, all'interno della politica agricola comune, di misure agro-ambientali e di piani di sviluppo rurale con forte contenuto ambientale per il periodo 2000-2006 in risposta all'Agenda 2000. Inoltre le nuove norme di tutela ambientale per i settori agricoli (con possibilità di revoca o taglio ai pagamenti diretti in caso di inosservanza), istituite dall'Agenda 2000, forniscono sia l'obbligo sia l'opportunità per gli Stati membri di ottenere un migliore equilibrio tra agricoltura e ambiente;
- il riesame della politica comune della pesca dopo il 2002, con maggior integrazione dei problemi ambientali;
- la Commissione ha inoltre proposto raccomandazioni per l'attuazione di una gestione integrata delle zone costiere: questa iniziativa propone un approccio integrato ed aperto alle parti interessate per molti complessi problemi cui sono confrontate le zone costiere.

#### **4.4. Il percorso futuro**

##### **Il pericolo dell'inquinamento**

###### *Attuazione*

La natura e la biodiversità trarranno già beneficio dell'**attuazione** pratica della legislazione ambientale negli Stati membri, sebbene in alcuni casi questa dovrà essere rafforzata. Tra le aree di intervento importanti vi sono l'aria e l'acqua.

###### *Catastrofi e protezione civile*

La Comunità necessita di una politica coerente e consolidata per far fronte a catastrofi naturali e a rischi di incidenti. La Comunità può essere di ausilio agli Stati membri nella prevenzione di lungo termine, fornendo ad esempio strumenti di pianificazione territoriale, di valutazione ed allarme precoce e di perfezionamento della gestione delle emergenze mediante sorveglianza via satellite (grazie al sistema di navigazione satellitare Galileo) e con lo scambio di esperienze.

La direttiva Seveso II<sup>19</sup> offre una valida base per la gestione dei rischi di origine industriale, ma dev'essere estesa a nuove attività come gli incidenti nel settore dell'estrazione e degli oleodotti. Da studi recenti<sup>20</sup> emerge che vi sono ampie variazioni nel grado in cui gli Stati membri controllano i rischi di incidente grave provenienti dagli oleodotti e che vi sono importanti lacune da colmare.

---

<sup>19</sup> Direttiva del Consiglio 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, GU L 10 del 14.1.1997.

<sup>20</sup> "Regulatory benchmark for the control of major accidental hazards involving pipelines", CCR (1999).

## **Azioni**

- Coordinamento comunitario degli interventi degli Stati membri in materia di incidenti e catastrofi naturali.
- Misure di prevenzione degli incidenti industriali, con estensione della direttiva Seveso II a oleodotti ed estrazione mineraria, e misure sui rifiuti da estrazione.

### *Radioprotezione*

L'attuale sistema di radioprotezione si basa sulla protezione dell'uomo. Si è aperto un dibattito internazionale sulla necessità di proteggere anche animali e piante, al quale la Comunità deve partecipare.

## **Azione**

- Esame della necessità di proteggere animali e piante dalle radiazioni ionizzanti e di sviluppare a tal fine norme di qualità ambientale.

### **Utilizzo del territorio**

La tutela delle aree naturali, sia marine che terrestri, e della biodiversità da esse supportata presuppone di gestire le diverse esigenze di uso e sviluppo delle aree stesse. Si tratta di prendere atto dell'importanza delle problematiche ambientali e della necessità di garantire un'economia ed una struttura sociale sane nelle nostre aree rurali e costiere.

Le componenti di tale approccio sono le seguenti.

#### *Tutela e gestione delle aree di particolare importanza - Natura 2000*

La chiave di volta della politica europea di salvaguardia della biodiversità e degli ecosistemi che la supportano resta la piena realizzazione della rete Natura 2000. Il primo passo sarà la gestione degli elenchi dei siti da parte della Commissione; come seconda tappa, gli Stati membri dovranno puntare ad istituire piani di gestione per ciascun sito entro il 2004.

#### *Gestione delle aree rurali*

##### **Agricoltura**

Le riforme della politica agricola comune hanno e continueranno ad avere un impatto positivo sull'ambiente rurale. Esso può tuttavia ricevere ulteriore impulso se si farà in modo di destinare una più ampia quota dei fondi PAC a misure di stampo ecologico.

Nell'Europa centrale e orientale la politica agricola comune può contribuire all'ammodernamento del settore agricolo ma deve essere introdotta in modo sensibile, con enfasi sullo sviluppo rurale. Andrebbe valutata la possibilità di designare una quota significativa del territorio come area agro-ambientale.

L'uso delle misure di sviluppo rurale, tra cui il finanziamento comunitario ai sensi del Programma speciale di adesione per lo sviluppo agricolo e rurale (SAPARD), devono mirare alla promozione di agricoltura biologica, colture energetiche ed altri servizi di conservazione del terreno nonché allo sviluppo di attività "non agricole" nelle aziende agricole.

## Paesaggio

Ogni paesaggio è un sistema caratterizzato da geologia, assetto territoriale, caratteristiche naturali e antropiche, fauna, flora, corsi d'acqua e clima propri. È plasmato e caratterizzato da fattori socioeconomici e modelli abitativi. La salvaguardia e il miglioramento del paesaggio sono importanti per la qualità della vita, il turismo rurale ed il funzionamento dei sistemi naturali. Tuttavia lo sviluppo di alcuni tipi di agricoltura può mettere a repentaglio la redditività e l'esistenza delle campagne. Pertanto la politica agricola comune incoraggia oggi metodi di coltivazione più favorevoli alla salvaguardia di paesaggi tradizionali. Su scala più ampia, la "*European Landscape Convention*"<sup>21</sup> prevede misure atte ad identificare e valutare i paesaggi, al fine di definire obiettivi qualitativi e mettere a punto gli interventi necessari.

A livello comunitario, le politiche regionali ed agricole devono garantire che la tutela, la salvaguardia e il risanamento del paesaggio siano adeguatamente integrati negli obiettivi, nelle misure e nei meccanismi di finanziamento.

Il programma di gestione integrata delle zone costiere è un esempio dell'intervento e degli approcci necessari per conciliare il benessere economico e sociale con la salvaguardia della natura e del paesaggio.

### **Protezione e sviluppo sostenibile del patrimonio boschivo**

Boschi e foreste costituiscono una risorsa naturale fondamentale ed un importante patrimonio economico. L'esistenza di zone boschive ben preservate e gestite in modo sostenibile contribuisce in modo decisivo alla biodiversità e allo sviluppo rurale. La gestione sostenibile crea una barriera contro il rischio di degrado e il pericolo di incendi. È necessario intervenire per garantire che boschi e foreste possano sostenere non solo le attività commerciali ma anche funzioni più ampie connesse alle risorse idriche e alla loro qualità, alla protezione e stabilità dei suoli e alla prevenzione di frane e valanghe. Tutto questo deve avvenire nel quadro della strategia sulla silvicoltura del 1998, che sostiene in particolare gli interventi di carattere regionale e locale.

Da quando, nel 1992, si tenne a Rio la Conferenza delle Nazioni Unite per l'ambiente e lo sviluppo (UNCED), sono stati compiuti notevoli sforzi a livello mondiale per applicare il concetto di sostenibilità al patrimonio boschivo. All'interno del gruppo intergovernativo di esperti sulle foreste sono state concordate raccomandazioni specifiche sulle foreste, l'accordo internazionale sui legni tropicali, la Convenzione sulla diversità biologica ed altro ancora. In Europa, la conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa (MCPFE) ha istituito una piattaforma per lavorare in direzione della gestione sostenibile e della protezione di boschi e foreste. Nella sua risoluzione del 15 dicembre 1998 su una strategia di silvicoltura per l'Unione europea il Consiglio ha sottolineato il ruolo plurimo di boschi e foreste ed ha valutato l'attuazione degli impegni internazionali assunti dagli Stati membri e dalla Comunità europea.

Occorre incoraggiare l'ulteriore sviluppo della silvicoltura all'interno dei piani di sviluppo rurale, con particolare enfasi su una gestione polifunzionale che si prefigga al tempo stesso obiettivi di biodiversità, conservazione del patrimonio naturale, tutela ambientale e scopi ricreativi. Devono essere elaborati a livello nazionale e regionale, in base ad appositi

---

<sup>21</sup> L'"*European Landscape Convention*", adottata dalla commissione ministeriale del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000, è stata firmata il 20 ottobre 2000 da 18 paesi nel corso di una riunione ministeriale a Firenze.

orientamenti, programmi di promozione della gestione sostenibile di boschi e foreste contenenti traguardi ambientali qualitativi in materia di produzione, biodiversità, impatto sulle risorse idriche e funzioni ricreative.

Mediante la certificazione è possibile mostrare ai consumatori che il legno o i prodotti in legno provengono da zone boschive il cui sfruttamento commerciale è effettuato all'insegna della sostenibilità e delle buone prassi ambientali. Devono essere incoraggiati regimi di certificazione credibili.

### **Protezione del suolo**

Poco è stato fatto finora per la protezione dei suoli in termini di rilevamento dati e ricerca. Tuttavia le crescenti inquietudini a riguardo dell'erosione e della perdita di terreno a favore degli sviluppi urbanistici e dell'inquinamento del suolo indicano l'esigenza di un approccio sistematico alla tutela del suolo, che deve contemplare:

- erosione e desertificazione;
- inquinamento generato da discariche di rifiuti e da attività industriali e minerarie;
- inquinamento atmosferico, idrico e generato da alcune pratiche agricole e dallo spargimento per concimazione di fanghi di depurazione contaminati da metalli pesanti;
- perdita di superficie, e quindi di terreno, a scopi edilizi;
- ruolo del suolo come bacino di assorbimento del carbonio in relazione al cambiamento climatico.

Data la complessa natura delle pressioni esercitate sui terreni e la necessità di elaborare una politica dei suoli in base a dati e valutazioni scientifici, si propone una strategia tematica per la salvaguardia del suolo. I programmi di ricerca dell'UE devono supportare questo lavoro.

### **Ambiente marino**

Malgrado la sua importanza per la catena alimentare, a fini ricreativi e per il clima, la struttura e il funzionamento dell'ambiente marino sono tuttora in gran parte sconosciuti; restano molto limitate anche le nostre conoscenze e previsioni dell'impatto umano sugli ecosistemi marini. Eppure la nostra società provoca un enorme impatto sull'ambiente marino e la sua biodiversità, soprattutto a causa dell'inquinamento di fiumi, coste e mari da fonti industriali e urbane. A ciò si aggiungono i versamenti in mare delle petroliere, gli incidenti navali e lo sfruttamento intensivo delle zone costiere. Anche l'introduzione di specie non indigene (alloctone) in ambienti marini diversi è fonte di stress ambientale.

Tutto questo ha provocato un crescente grado di sollecitazione e inquinamento dei nostri mari, con effetti negativi sugli habitat e la vita marini.

Quasi tutti i mari regionali denunciano un calo del pescato e molte popolazioni ittiche sono sovrautilizzate. È necessario ridurre la pressione esercitata dalla pesca, perché così facendo si avranno effetti positivi sugli stock ittici e sulle popolazioni di mammiferi, rettili e uccelli marini nonché sugli habitat marini. La politica comune della pesca sarà aggiornata nel 2002 e le problematiche ambientali non connesse all'uso sostenibile delle popolazioni sfruttate saranno integrate nell'analisi e nelle eventuali raccomandazioni per il futuro.

Tuttavia la tutela dell'ambiente marino e della sua biodiversità va ben al di là dello sfruttamento sostenibile delle risorse marine rinnovabili e presuppone una strategia integrata capace di contrastare l'inquinamento e il degrado degli habitat sottomarini e delle coste. La Comunità ha bisogno di azioni concertate di identificazione e quantificazione dei problemi, per poi porre in essere misure atte ad affrontare le molteplici pressioni esercitate dalle diverse attività economiche dell'uomo:

- aumento demografico ed urbanizzazione delle aree costiere;
- eccessivo tenore di azoto e fosforo indotto dalle attività a terra e dall'inquinamento atmosferico, con possibile conseguente eutrofizzazione;
- sviluppo del turismo a terra non rispondente a criteri di sostenibilità;
- inquinamento generato da incidenti, soprattutto di petroliere e chimichiere;
- inquinamento generato dalle attività navali, ad esempio per la pulizia delle cisterne delle petroliere;
- inquinamento di fiumi e porti;
- problemi di cablaggi e condotte;
- inquinamento prodotto dal rilascio di sostanze radioattive legato a pratiche che comportano un possibile rischio di radiazioni ionizzanti;
- scarico in mare di fanghi e sedimenti dei porti;
- pressione esercitata dalla pesca, che minaccia la redditività a lungo termine degli stock ittici e di altre componenti biotiche.

Un'adeguata e completa applicazione della direttiva sulle acque reflue urbane e della direttiva sui nitrati segnerà un importante passo verso la riduzione dell'eutrofizzazione, che costituisce una seria minaccia per l'ambiente marino.

#### **Azioni**

- Strategia tematica sul suolo.
- Inserimento della tutela e del risanamento dei paesaggi nelle politiche agricole e regionali.
- Estensione della rete Natura 2000 all'ambiente marino.
- Promozione di regimi credibili di certificazione di boschi e foreste.
- Ulteriore sviluppo della silvicoltura e della sana gestione del patrimonio boschivo ai sensi dei piani di sviluppo rurale.
- Ulteriore opera di integrazione dell'ambiente nelle politiche in materia di agricoltura, pesca e silvicoltura.
- Riesame della politica comune della pesca.

- Sviluppo di una strategia di protezione marina.
- Attuazione della gestione integrata delle zone costiere.

### **Maggiori controlli, monitoraggio, etichettatura e tracciabilità degli OGM**

Le moderne biotecnologie facilitano l'identificazione e la caratterizzazione della biodiversità a livello genetico, offrendo opportunità di sviluppo e uso di prodotti e processi più ecologici. Sebbene l'uso delle moderne biotecnologie, compreso il rilascio di organismi geneticamente modificati nell'ambiente, possa apportare benefici in termini di riduzione dell'inquinamento e di biodiversità, i potenziali rischi a lungo termine, soprattutto per la biodiversità, non possono essere trascurati. La Comunità disciplina l'emissione sul mercato di questi prodotti imponendo la valutazione dei potenziali rischi per la salute umana e l'ambiente. Tale legislazione è ora rafforzata con l'introduzione di un controllo obbligatorio e di un sistema di etichettatura e tracciabilità per ogni fase dell'immissione sul mercato. Questi strumenti dovrebbero agevolare il compito degli Stati membri, responsabili dell'attuazione della legislazione, di monitorare gli eventuali impatti a lungo termine sull'ambiente. Costituirà una priorità anche la ratifica e l'applicazione del protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica.

<b>Azione</b>
– Rafforzamento dei controlli in materia di monitoraggio, etichettatura e tracciabilità degli OGM.



#### **4.5. Azione internazionale**

A livello internazionale, l'Unione europea ha interesse a promuovere una maggiore sostenibilità di agricoltura, silvicoltura, pesca, estrazione mineraria e petrolifera ed altre attività economiche. Questo non solo aiuterà a proteggere la biodiversità ma garantirà anche che i sistemi naturali del pianeta continuino a funzionare adeguatamente e contribuirà allo sviluppo di società sostenibili, prospere e competitive sul piano commerciale.

Per farlo, le politiche comunitarie in materia di scambi, sviluppo ed aiuti<sup>22</sup> devono far proprie le problematiche relative alla natura e alla biodiversità ed intraprendere valutazioni ambientali serie ed esaurienti dei progetti di aiuto. Le strategie di lotta alla povertà, sicurezza ambientale, sostenibilità e conservazione di risorse naturali e biodiversità costituiranno gli elementi centrali di questo approccio.

#### **4.6. Strategia e piani di azione per la biodiversità: una lacuna da colmare**

Oltre all'attuazione dei piani di azione e dei programmi di ricerca nei vari settori, il futuro lavoro di salvaguardia della biodiversità va rafforzato mediante un aumento della conoscenza. In particolare dobbiamo saperne di più sullo stato della biodiversità, sulle pressioni che la minacciano e sulle attuali tendenze. Vi è una seria mancanza di dati in quest'area e organismi come l'Agenzia europea per l'ambiente o gli istituti nazionali di statistica e di informazione devono dedicarsi al rilevamento dei dati di base in questo settore.

Una volta che si disponga di dati affidabili, possono essere sviluppati gruppi di indicatori più utili ed atti a spiegare ai responsabili politici e all'ampio pubblico le tendenze in atto e le loro

---

<sup>22</sup> In accordo con i principi della politica comunitaria per lo sviluppo espressi nella dichiarazione congiunta Commissione/Consiglio del 10 novembre 2000.

cause. Per l'agricoltura e l'ambiente è già in corso un lavoro di definizione degli indicatori necessari e dei relativi dati necessari.

Una miglior comprensione dell'impatto della nostra società e della nostra economia sulla biodiversità ci aiuterebbe a reagire con politiche più mirate e più efficaci. Non devono essere trascurati effetti secondari o imprevisti come ad esempio le conseguenze di incentivi fiscali per le seconde case applicati in alcuni paesi, ed è anche questa un'area di possibile ricerca.

#### **Azioni**

- Programma di rilevamento dati e informazioni su natura e biodiversità.
- Promozione della ricerca sulla biodiversità.

## 5. AMBIENTE E SALUTE

### 5.1. Il problema

Negli ultimi decenni si è accresciuta la consapevolezza del fatto che la qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo e del cibo influenza la qualità della nostra salute e della nostra vita. Si va da un aumento delle allergie, delle malattie respiratorie e dei casi di cancro all'alterazione del sistema ormonale e riproduttivo, fino alla morte prematura. Le cause delle svariate malattie ambientali sono numerose e comprendono gli inquinamenti generati dai trasporti, dall'attività agricola, dai processi industriali, dagli effluenti domestici e dalla gestione dei rifiuti. Affrontare i problemi sanitari legati all'ambiente significa pertanto combattere su diversi fronti.

Nel corso degli ultimi trent'anni dalla politica comunitaria in materia di ambiente è scaturita una serie di politiche e misure concrete volte a ridurre le emissioni e le concentrazioni di agenti contaminanti. Sono diminuiti in modo significativo i carichi di molti inquinanti atmosferici di alcune città e aree rurali; anche le concentrazioni di PCB e diossine riscontrate nell'ambiente e negli alimenti sono diminuite, sebbene non abbastanza<sup>23</sup>; l'acqua potabile è molto più pulita oggi che venti anni fa. Dai recenti esami e aggiornamenti della legislazione e delle norme CE alla luce delle recenti conoscenze e degli sviluppi tecnologici consegue che i cittadini dell'UE potranno trarre vantaggio da ulteriori migliorie, che saranno conseguite in numerosi settori a condizione che la normativa sia applicata in modo esaustivo dagli Stati membri.

Nonostante tutte queste conquiste, però, sempre più bambini soffrono di asma, molti dei nostri fiumi e laghi non sono balneabili, e sembra che il particolato (la polvere) e l'ozono troposferico danneggino la salute di migliaia di persone ogni anno, provocandone la morte prematura. Sappiamo per certo che centinaia se non migliaia di sostanze chimiche di origine antropica, come gli antiparassitari, persistono nell'ambiente e si accumulano nel tempo e stiamo solo iniziando a capire cosa ciò comporti per la nostra salute. L'esposizione, anche a bassi livelli, ad un insieme di inquinanti presenti in aria, acqua, cibo, prodotti di consumo ed edifici può contribuire in modo significativo all'asma, alle allergie, ad alcuni tipi di cancro, alla neurotossicità e all'immunosoppressione. Ci troviamo inoltre di fronte ad un crescente problema di inquinamento acustico<sup>24</sup>.

Sappiamo infine poco dell'effetto di accumulo di piccole quantità di inquinanti nel nostro corpo e di come i diversi contaminanti interagiscano fra loro all'interno del corpo umano (il cosiddetto effetto 'cocktail'). Per di più alcune delle norme attualmente vigenti sono state concepite in base all'adulto "medio", e non tengono conto dei gruppi particolarmente vulnerabili della popolazione, come bambini e anziani. Questa situazione esige una rinnovata attenzione nei confronti del nodo ambiente-salute.

---

<sup>23</sup> "L'ambiente nell'Unione europea alle soglie del 2000", Agenzia europea per l'ambiente, 1999.

<sup>24</sup> "L'ambiente nell'Unione europea alle soglie del 2000", Agenzia europea per l'ambiente, 1999.

## 5.2. Obiettivo generale ambiente-salute

Ottenere una qualità dell'ambiente tale che i livelli di contaminanti di origine antropica, compresi i diversi tipi di radiazioni, non diano adito a conseguenze o a rischi significativi per la salute umana.

Per salute si intende uno stato di completo benessere, fisico, mentale e sociale e non la mera assenza di malattia o infermità.

## 5.3. Approccio politico generale

In passato affrontare le problematiche ambiente-salute significava esaminare i singoli inquinanti e stabilire norme differenziate in funzione del comparto interessato (ad es.: aria, acqua, rifiuti, ecc.). Man mano tuttavia che cresce la nostra comprensione dell'argomento, diviene chiaro che il nesso fra salute ed ambiente non è così semplice: certi contaminanti possono non essere direttamente dannosi per le persone, ma lo diventano quando sono assorbiti dal suolo o dall'acqua; molti problemi sono così strettamente interconnessi che, quando interveniamo su uno, possiamo esacerbarne o alleviarne un altro. È quindi necessario adottare un approccio politico olistico e più esaustivo.

Occorre inoltre una maggiore enfasi sulla prevenzione e sulla precauzione. L'onere a carico di produttori o utilizzatori, che devono fornire informazioni e valutazioni relative ai rischi per la salute associati all'uso di una determinata sostanza chimica, deve essere accentuato. Prevenzione e precauzione significa anche cercare di sostituire le sostanze pericolose con sostanze meno pericolose ogniqualvolta ciò sia tecnicamente ed economicamente fattibile.

L'approccio politico generale che la Comunità intende applicare nei prossimi anni è il seguente. Per ciascun tipo o gruppo di contaminanti:

- identificazione dei rischi per la salute umana, tenendo conto dei gruppi di popolazione particolarmente sensibili come bambini e anziani, e conseguente fissazione di norme. Regolare riesame e aggiornamento di tali norme alla luce delle nuove conoscenze scientifiche e del progresso tecnico. Laddove i rischi siano incerti ma siano sospettati impatti o effetti gravi, sarà adottato un approccio precauzionale<sup>25</sup>;
- determinazione delle vie attraverso cui i contaminanti penetrano nel corpo umano e individuazione dei metodi più efficaci atti a minimizzare i livelli di esposizione o quantomeno a ridurli a livelli accettabili (anche se a volte ciò equivale al livello zero);
- inserimento delle diverse priorità di ambiente e salute nelle politiche e norme settoriali su aria, acqua, rifiuti e suolo, nonché in una nuova politica integrata dei prodotti, onde identificare le possibilità di eliminare le emissioni o l'uso delle sostanze pericolose nei prodotti e nei processi di produzione.

Il concetto di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (IPPC) continuerà a svolgere un ruolo di primo piano nella determinazione dell'impatto degli impianti industriali. La sua attuazione potrà essere completata solo quando saranno disponibili tutti i documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili; la documentazione dovrà fra l'altro essere aggiornata per dare riscontro delle tecniche e tecnologie frattanto sviluppate. La prevenzione e riduzione integrata occupa un posto fondamentale anche nel processo di adesione.

---

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM (2000) 1 def.

Il nuovo registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER) previsto dalla direttiva sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento sarà estremamente utile nel fornire informazioni ambientali accessibili e confrontabili in materia di emissioni di inquinanti da fonti industriali. L'EPER costituisce un ulteriore passo avanti verso una maggiore sensibilizzazione pubblica e il diritto del cittadino all'informazione sull'inquinamento industriale. È una prima tappa verso lo sviluppo di un registro perfettamente integrato sul rilascio e il trasferimento di inquinanti (PRTR), quale quello auspicato dalla Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione e sulla partecipazione in materia ambientale.

Per quanto concerne i paesi in fase di adesione, uno dei principali problemi è dato dalle conseguenze e dai rischi per la salute associati ad una serie di importanti "punti caldi" dell'inquinamento atmosferico ed idrico. Con l'attuazione della normativa ambientale CE in questi paesi questi problemi saranno in parte affrontati, ma non bisogna tralasciare il trasferimento di tecnologie, le buone prassi e l'assistenza, rafforzando il versante istituzionale per l'elaborazione e l'applicazione della politica ambientale.

### **Azioni**

- Rafforzamento della ricerca e delle conoscenze scientifiche comunitarie a sostegno degli obiettivi di salute e di ambiente, in particolare per:
  - identificare le aree prioritarie di ricerca e intervento;
  - definire e sviluppare indicatori di salute e ambiente;
  - riesaminare le norme e i valori limite vigenti alla luce delle esigenze dei gruppi vulnerabili (anziani, bambini, asmatici, ecc.) onde verificare se sia necessario aggiornarli e, nel caso, come farlo al meglio;
  - registrare, aggiornare e convalidare i più recenti progetti di ricerca e controllare le tendenze al fine di poter individuare tempestivamente eventuali problemi nuovi o emergenti;
  - applicare e perfezionare la direttiva IPPC.
- Sviluppo del registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER) in direzione di un registro completo del rilascio e trasferimento di inquinanti (PRTR).

## 5.4. Sostanze chimiche: verso un ambiente non tossico

### Il problema

Si calcola che attualmente produciamo ed usiamo in quantità superiori ad una tonnellata circa 30.000 sostanze chimiche di origine antropica, pur conoscendo poco o nulla, nella maggior parte dei casi, dei rischi che esse comportano per la salute umana e per l'ambiente. Tali rischi possono essere numerosi e anche molto gravi, come cancro, difetti congeniti, alterazione delle funzioni ormonali, danni ad organi vitali, malattie della pelle, allergie, asma, ecc. Però le sostanze chimiche apportano numerosi benefici alla società, cure mediche comprese.

La sfida consiste nel riuscire a garantire un nuovo regime di valutazione e gestione dei rischi delle sostanze chimiche prodotte, utilizzate e immesse in commercio, tale da permettere alla società di cogliere i vantaggi del loro uso evitando al contempo di correre rischi inaccettabili per la salute umana e l'ambiente.

### Obiettivi e traguardi

#### Obiettivo

Ottenere un ambiente in cui i livelli di sostanze di origine antropica non diano adito a rischi o conseguenze significativi per la salute umana e per l'ambiente.

#### Traguardo

Esaminare a tappe tutte le sostanze chimiche prodotte in quantità rilevanti, con date e scadenze chiare (come illustrato nel Libro bianco sulla nuova strategia in materia di sostanze chimiche), partendo dalle sostanze con elevato volume di produzione e da quelle particolarmente problematiche.

### Approccio politico

L'attuale approccio normativo comunitario nei confronti delle sostanze chimiche si sdoppia fra la regolamentazione delle sostanze già esistenti sul mercato e la disciplina per l'immissione di nuove sostanze sul mercato. La Comunità ha messo in opera norme e procedure esaustive e rigorose<sup>26</sup> per la notifica delle nuove sostanze chimiche; ciò garantisce un'adeguata determinazione degli eventuali rischi, in base alla quale si decide se e come una nuova sostanza possa essere prodotta ed utilizzata senza che ciò comporti rischi significativi per la salute umana e l'ambiente.

Il problema principale concerne le sostanze chimiche "preesistenti" (cioè sviluppate anteriormente al 1981, data alla quale la suddetta legislazione ha cominciato ad entrare in vigore). Attualmente questa categoria conta almeno 30.000 sostanze, 2.500 delle quali sono state classificate dalla Commissione come sostanze chimiche ad alto volume di produzione ed uso; per molte di esse iniziamo solo ora a comprendere i rischi connessi al loro uso. La Commissione ha già stilato un elenco di 140 sostanze pericolose che meritano attenzione prioritaria e valutazione dei rischi. Fino ad ora purtroppo i progressi in questo campo sono estremamente lenti.

---

<sup>26</sup> Inserire riferimenti completi alle direttive, regolamenti, ecc.

A livello internazionale la Comunità è impegnata nel perfezionamento e nella ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sugli inquinanti organici persistenti (POP), volta a ridurre e abbandonare la produzione e l'uso di 12 inquinanti organici persistenti, a smaltire le giacenze e a risanare le zone contaminate, nonché ad identificare altri composti da inserire nell'accordo. La Comunità ha inoltre già ratificato ed è in procinto di applicare una serie di convenzioni (ad es.: OSPAR<sup>27</sup> e HELCOM<sup>28</sup>) finalizzate a proteggere dall'inquinamento le acque marine della Comunità, prevedendo restrizioni o progressive eliminazioni per talune sostanze chimiche.

A livello comunitario la strategia della Commissione consiste nell'aggiornare la politica comunitaria sulle sostanze chimiche al fine di conseguire gli obiettivi di cui sopra e di garantire che siano intrapresi i tipi di azione descritti nel seguito.

#### **Azioni**

- Sviluppare un nuovo sistema unificato di prova, valutazione e gestione del rischio delle sostanze chimiche nuove ed esistenti.
- Sviluppare un sistema di prove su proprietà, usi, esposizione e volumi di sostanze chimiche prodotte o importate. Tutte le sostanze chimiche devono essere registrate. A determinati incrementi del tonnellaggio o in caso di pericolosità accertata e specifica, analizzare gli effetti cronici e a lungo termine.
- Le sostanze con caratteristiche di estrema pericolosità dovranno essere sottoposte a nuove procedure specifiche e accelerate di gestione dei rischi prima di essere destinate a un utilizzo specifico.
- Adeguare le informazioni che l'industria è tenuta a fornire in merito alle proprietà di ciascuna sostanza chimica prodotta ed usata: queste non devono quindi più limitarsi all'aspetto della sicurezza sul lavoro ma estendersi anche ai potenziali rischi per l'ambiente.
- Potenziare risorse e strutture per la gestione delle sostanze chimiche a livello di UE e di Stati membri, onde assicurare che gli obiettivi sopra descritti siano conseguiti e le azioni siano tradotte in pratica.

### **5.5. Pesticidi**

#### **Il problema**

Un gruppo di sostanze chimiche che richiede particolare attenzione è quello dei pesticidi (cioè dei prodotti fitosanitari e dei biocidi), che danneggiano la salute umana in quanto contaminano falde acquifere, suolo, alimenti e atmosfera. Le informazioni di cui attualmente disponiamo sull'argomento sono troppo lacunose per permettere un'analisi precisa dell'entità del problema e delle tendenze in atto, ma vi sono sufficienti elementi a riprova del fatto che esso è serio e si aggrava sempre più. La contaminazione delle falde acquifere è particolarmente inquietante: in media il 65% dell'acqua potabile europea proviene dalle riserve sotterranee; anche ammesso di procedere ad interventi che arrestino la contaminazione, per ottenere un risanamento a livelli qualitativi accettabili i tempi sono lunghissimi. Preoccupante anche la contaminazione degli alimenti, nonché il riscontrato

---

<sup>27</sup> Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nord-orientale.

<sup>28</sup> Convenzione per la protezione dell'ambiente marino nel Mar Baltico.

accumulo di determinate sostanze anticrittogamiche nelle piante e negli animali, con le relative conseguenze per la loro salute e capacità riproduttiva.

### **Obiettivo**

Creare condizioni per cui l'uso e i livelli di pesticidi nell'ambiente non diano adito a rischi o impatti significativi sulla salute umana o sulla natura. Ciò implica una riduzione generale dei rischi associati all'uso degli antiparassitari.

### **Approccio politico**

Per quanto vigano norme severe sulla qualità dell'acqua potabile "di rubinetto" in termini di contaminazione da anticrittogamici, è chiaro che sarebbe preferibile evitare che tali sostanze vengano immesse nelle nostre sorgenti idriche. Dobbiamo anche minimizzare i rischi per la salute provocati dalla contaminazione da antiparassitari degli alimenti e ridurre il loro impatto su specie vegetali e sulla flora e sulla fauna selvatiche.

Per minimizzare i rischi associati all'uso dei pesticidi la Comunità ha adottato un duplice approccio:

- a) vietare o limitare rigorosamente l'immissione sul mercato e l'uso degli anticrittogamici più pericolosi o rischiosi;
- b) garantire che l'uso degli antiparassitari tuttora autorizzati sia governato da buone prassi.

È stata già intrapresa una serie di passi concreti in questa direzione dalla Comunità, che ha previsto ad esempio livelli massimi di residui di anticrittogamici su cereali, frutta, verdura ed altri alimenti, nonché regole che disciplinano l'immissione sul mercato di pesticidi nuovi e la riautorizzazione dei pesticidi esistenti. Poiché i progressi in materia di riautorizzazione sono di gran lunga troppo lenti, la Commissione ha recentemente deciso di accelerare i lavori; il risultato atteso è che alcuni degli antiparassitari più problematici vengano ritirati volontariamente dal mercato. Si avverte poi l'esigenza di modificare la legislazione di base sui pesticidi per migliorare il meccanismo complessivo del sistema di autorizzazione.

Quello che a tutt'oggi manca è una strategia comunitaria abbinata ad un piano di azione congiunto sull'uso sostenibile dei pesticidi. Il loro impatto sull'ambiente e sulla nostra salute è infatti controllabile solo a condizione di farne un uso responsabile. Ovviamente gran parte delle responsabilità e delle misure di applicazione di buone prassi per l'uso degli antiparassitari spetta agli Stati membri e più specificatamente al settore dell'agricoltura.

Già problematici nell'UE, i pesticidi causano spesso problemi ancor più seri nei paesi in via di sviluppo e con economie in transizione (come i paesi candidati all'adesione). Come minimo la Comunità ha il dovere di informare adeguatamente questi paesi di quanto emerge dai suoi studi. Va poi considerato un eventuale divieto all'esportazione almeno per le sostanze più problematiche, mentre si promuove lo sviluppo di *know-how* in questi paesi sulla gestione delle sostanze chimiche e dei pesticidi, in particolare per quanto riguarda l'eliminazione delle crescenti giacenze di antiparassitari obsoleti.

## **Azioni**

- Codice di buone prassi sull'uso dei pesticidi.
- Aggiornare la direttiva 91/414 relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari per migliorare il meccanismo generale di autorizzazione, prevedendo in particolare la valutazione comparata.
- Strategia tematica comunitaria sull'uso sostenibile dei pesticidi. Tra i probabili componenti di questa:
  - minimizzazione dei rischi derivanti dall'uso di pesticidi, che dipendono in primo luogo dalla tossicità delle sostanze, e verifica dei progressi;
  - miglior controllo dell'uso e della distribuzione degli anticrittogamici;
  - sostituzione dei principi attivi più pericolosi con principi attivi più sicuri, comprese le alternative non chimiche;
  - sensibilizzazione e informazione degli utilizzatori;
  - promozione dell'adozione di tecniche agricole ad impiego basso o nullo di anticrittogamici e dell'uso di tecniche e di lotta biologica integrata (IPM);
  - promozione di regimi fiscali che disincentivino l'uso degli antiparassitari più pericolosi, come un'imposta sui pesticidi;
  - subordinare l'erogazione dei fondi di sviluppo rurale all'adozione del codice di buone pratiche sull'uso dei pesticidi.
- Ratifica della Convenzione di Rotterdam sulla procedura di "assenso preliminare in conoscenza di causa" (PIC) per talune sostanze chimiche pericolose e taluni pesticidi nel commercio internazionale.
- Modifica del regolamento comunitario n. 2455/92 relativo alle esportazioni e importazioni comunitarie di taluni prodotti chimici pericolosi per allinearli alla Convenzione di Rotterdam, al fine di migliorare alcuni dei meccanismi procedurali e l'informazione ai paesi in via di sviluppo.
- Sviluppo e completa attuazione dei programmi comunitari volti a migliorare la gestione delle sostanze chimiche ed anticrittogamiche nei paesi in via di sviluppo e candidati all'adesione, anche per l'eliminazione delle giacenze di antiparassitari obsoleti.
- Supporto alle iniziative di ricerca mirate alla riduzione e all'uso sostenibile dei pesticidi.

## **5.6. Garantire l'uso sostenibile e una qualità elevata delle risorse idriche**

### **Il problema**

Negli ultimi venti o trent'anni vari aspetti riguardanti la qualità delle acque sono notevolmente migliorati, ma i dati di cui disponiamo e le previsioni indicano che ci troviamo ancora di

fronte a problemi e a tendenze negative, ad esempio nel settore dell'inquinamento delle acque sotterranee da pesticidi e nitrati causato dalle attività agricole. E anche se la qualità delle acque di balneazione costiere è andata gradualmente migliorando, in numerose località c'è ancora molta strada da fare.

Per il momento lo sfruttamento e il consumo globali di risorse idriche nell'UE sono ancora sostenibili in un'ottica di lungo periodo, ma in alcune zone, soprattutto nell'Europa meridionale, l'andamento potrebbe risultare insostenibile. I maggiori consumi di risorse idriche sono imputabili a tre settori: agricoltura, industria e settore domestico. Gran parte del settore industriale ha fatto registrare sensibili miglioramenti a livello di efficienza nell'uso delle risorse idriche, mentre per quanto riguarda l'agricoltura e i consumi domestici i progressi vanno ancora a rilento.

## **Obiettivo**

Conseguire livelli di qualità delle acque che non producano impatti o rischi inaccettabili per la salute umana e per l'ambiente e garantire che il tasso di estrazione delle risorse idriche risulti sostenibile sul lungo periodo.

## **Approccio politico**

Buona parte delle politiche, delle normative e delle norme necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati in materia di qualità delle acque è già in atto; ora si tratta principalmente di garantire la totale e adeguata attuazione della legislazione esistente e di integrare gli obiettivi comunitari di qualità delle acque in altre politiche settoriali, quali quella agricola, industriale e regionale. È inoltre necessario aggiornare alcune normative, come la direttiva sulle acque di balneazione<sup>29</sup>, per tener conto delle nuove conoscenze scientifiche e dello sviluppo tecnologico. Gli Stati membri devono inoltre adottare tutti i provvedimenti necessari per far sì che tali obiettivi vengano integrati nelle decisioni in materia di pianificazione locale e di utilizzo del terreno. Essi devono, infine, impegnarsi maggiormente sul fronte della direttiva sui nitrati<sup>30</sup>.

Di recente la Comunità ha adottato la direttiva quadro in materia di acque<sup>31</sup>, che estende la protezione a tutte le acque e fissa un obiettivo giuridicamente vincolante: raggiungere un "buono stato" per tutte le acque. Essa impone inoltre agli Stati membri di ricorrere alla tariffazione dei servizi legati all'uso e al consumo di acqua quale strumento per promuovere efficacemente la conservazione delle risorse idriche; ciò permetterà anche di tener conto dei costi ambientali delle acque nel prezzo dell'acqua stessa. La direttiva quadro riconosce il fatto che la gestione e la qualità delle acque devono corrispondere alle condizioni e alle esigenze locali, variabili da una regione all'altra, e in tal modo accentua la necessità che gli attori ai vari livelli si assumano le proprie responsabilità. Ad esempio, le autorità nazionali, regionali e locali devono, tra l'altro, introdurre misure che rendano più efficiente l'utilizzo delle risorse idriche e che incentivino un cambiamento nelle pratiche agricole al fine di proteggere le

---

<sup>29</sup> Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, GU L 31 del 5.2.1976 pag. 1, modificata dalla direttiva 90/656/CEE del Consiglio del 4 dicembre 1990 (GU L 353 del 17.12.1990) e dalla direttiva 91/692/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1991 (GU L 377 del 31.12.1991).

<sup>30</sup> Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1.

<sup>31</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.

risorse idriche e garantirne la qualità. Con un'adeguata attuazione della direttiva quadro sarà possibile raggiungere altri importanti risultati nel migliorare la qualità delle acque superficiali e sotterranee.

I programmi di ricerca comunitari possono contribuire a sviluppare tecnologie avanzate, buone prassi e metodologie di gestione nonché strumenti a supporto della normativa in materia di acque.

#### **Azioni**

- Garantire la totale e adeguata attuazione della direttiva quadro in materia di acque.
- Garantire la totale e adeguata attuazione della direttiva sui nitrati, che mira ad arrestare l'eutrofizzazione dei laghi, dei fiumi e dei mari comunitari e a limitare l'impatto sulle acque sotterranee ben oltre i limiti fissati dalla direttiva sulle acque destinate al consumo umano.
- Eliminare gradualmente gli scarichi di alcune sostanze pericolose nelle acque comunitarie entro le scadenze fissate dalla direttiva quadro in materia di acque (entro e non oltre il 2020).
- Riesaminare la direttiva sulle acque di balneazione.
- Integrare la direttiva quadro sulle acque e altre politiche relative alla qualità delle acque nei futuri sviluppi previsti per la politica agricola comune e la politica di sviluppo regionale della Comunità.

### **5.7. Inquinamento atmosferico**

#### **Il problema**

Negli ultimi anni la normativa comunitaria ha contribuito a migliorare sensibilmente la qualità dell'aria (basti pensare alle normative sulle emissioni delle centrali elettriche, degli impianti industriali e dei veicoli a motore) e nei prossimi dieci anni si prevedono ulteriori progressi. Per alcune sostanze inquinanti - ad esempio il particolato (polveri) e l'ozono troposferico - i problemi, tuttavia, rimangono e ogni anno incidono sulla salute di molte persone e impongono l'adozione di ulteriori provvedimenti specifici. I problemi si concentrano inoltre in alcune zone e città dove si registra la concentrazione di molte fonti inquinanti (impianti di riscaldamento e condizionamento degli edifici, trasporti e attività industriali) e dove sono presenti particolari condizioni climatiche e geografiche: in tal caso sono le autorità locali e regionali responsabili che devono intervenire opportunamente per ridurre le emissioni.

Se da un lato le tendenze generali riferite alla qualità dell'aria sono incoraggianti, è ancora necessario perseverare nell'impegno e nella vigilanza perché continuino ad andare nella direzione giusta, come nel caso dell'acidificazione.

#### **Obiettivo**

Raggiungere livelli di qualità dell'aria che non comportino impatti o rischi inaccettabili per la salute umana e per l'ambiente.

## Approccio politico

La Comunità sta intervenendo a vari livelli per ridurre l'esposizione all'inquinamento atmosferico, in particolare attraverso: la legislazione, le attività su scala internazionale più vasta per ridurre l'inquinamento transfrontaliero, la collaborazione con i settori responsabili dell'inquinamento atmosferico e con le autorità nazionali e regionali e le ONG, ed infine la ricerca.

Nei prossimi 10 anni le attività saranno impiegate attorno a due concetti:

- **attuazione:** garantire che entro il 2005 e il 2010, rispettivamente, vengano rispettati i nuovi limiti per la qualità dell'aria fissati per il particolato, il biossido di zolfo, il biossido di azoto, il monossido di carbonio, i metalli pesanti e gli idrocarburi policiclici aromatici come il benzene e che vengano rispettati gli standard applicabili ai veicoli e alle fonti fisse di inquinamento;
- **coerenza:** definire un quadro globale, integrato e coerente per tutte le normative in materia di atmosfera e per tutte le iniziative politico-strategiche connesse dal titolo "Aria pulita per l'Europa" (*Clean Air for Europe* o CAFE).

Per quanto riguarda **l'inquinamento dell'aria all'interno degli edifici**, è necessario procedere ad un riesame dei dati attualmente disponibili e migliorare la ricerca e le informazioni in merito per capire meglio il problema, definire priorità e valutare se sia necessario intervenire a livello di UE. Parte del problema relativo all'aria interna è legata alla qualità dell'aria esterna, che verrà affrontato con le modalità indicate in precedenza. Il problema riguarda, tuttavia, anche l'emissione di sostanze chimiche impiegate in prodotti quali tappeti e moquette, colle, vernici e altri materiali da costruzione. Man mano che le tematiche e le priorità si faranno più chiare dovranno essere, ad esempio, correlate alle iniziative della Commissione e degli Stati membri relative alla politica integrata dei prodotti e alla nuova politica comunitaria sulle sostanze chimiche.

### Azioni

- La Commissione riesamina i programmi degli Stati membri in materia di qualità dell'aria nel contesto della legislazione comunitaria per garantirne l'efficacia.
- Migliorare il monitoraggio nonché gli indicatori e le informazioni fornite al pubblico sulla qualità dell'aria e le cause che la determinano.
- Sviluppare una strategia tematica sull'inquinamento atmosferico (CAFE) che ruoti attorno ai seguenti elementi principali:
  - individuazione delle carenze e delle priorità di eventuali azioni future (ad esempio riguardo al particolato, allo smog o ai NO<sub>x</sub>), tenendo conto dei rischi per i gruppi vulnerabili;
  - riesame ed eventuale aggiornamento degli standard di qualità dell'aria e dei valori limite di emissione nazionali esistenti (con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili);
  - perfezionamento dei sistemi di raccolta delle informazioni, di modellazione e di previsione.

- Esaminare il problema della qualità dell'aria all'interno degli edifici e del relativo impatto sulla salute umana e svolgere attività di ricerca nel campo per definire le priorità e valutare la necessità di proporre una strategia ed un piano d'azione comunitari per affrontare il problema.

## **5.8. Riduzione dell'inquinamento acustico a livelli accettabili**

### **Il problema**

In Europa l'inquinamento acustico rappresenta un problema sempre più rilevante e si stima che incida sulla salute e sulla qualità della vita di almeno il 25% della popolazione dell'UE: aumenta infatti lo stress, causa disturbi del sonno e può aumentare il rischio di malattie cardiache. Gran parte del problema è imputabile ai trasporti (automobili, autocarri e aerei) e all'attività edilizia (veicoli e attrezzature da costruzione).

### **Obiettivi e traguardi**

Ridurre il numero di persone colpite sistematicamente e sul lungo periodo da elevati livelli di inquinamento acustico del 10% circa rispetto ai 100 milioni di persone stimati nel 2000 entro il 2010 e del 20% circa entro il 2020.

### **Approccio politico**

Finora le iniziative comunitarie per ridurre l'inquinamento acustico si sono incentrate sulla definizione di limiti al livello di rumore prodotto da alcune apparecchiature, quali i gruppi elettrogeni, le falciatrici e i veicoli a motore. Pur rappresentando un importante contributo alla soluzione del problema, la sfida vera consiste nell'affrontare l'inquinamento acustico provocato dal settore dei trasporti nel suo complesso, ed in particolare dai trasporti aerei e su strada.

Rinunciando ad imporre dall'alto agli Stati membri traguardi di riduzione dell'inquinamento acustico, la strategia della Commissione punta ad individuare le azioni che potrebbero ridurre tale inquinamento a livello locale e a proporre misure politico-strategiche a sostegno delle azioni in questione. Il primo passo che la Commissione dovrebbe intraprendere nel periodo in cui si articola il programma è l'adozione e l'attuazione di normative sulla valutazione dell'inquinamento acustico, imperniata attorno ad alcuni elementi principali: armonizzazione degli indicatori per garantire una visione e un linguaggio comuni sul rumore e obbligo di presentare mappe del rumore e di fissare obiettivi in materia di rumore nell'ambito delle decisioni di pianificazione su scala locale. Le informazioni sul rumore devono essere accessibili al pubblico. Se necessario, la Comunità rivedrà e fisserà limiti al rumore per vari tipi di veicoli, macchine e altri prodotti.

### **Azione**

- Adozione e attuazione della direttiva proposta sull'inquinamento acustico.

## 6. USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE NATURALI E GESTIONE DEI RIFIUTI

### 6.1. Efficienza e gestione delle risorse

#### 6.1.1. Il problema

Le risorse del pianeta, ed in particolare **le risorse ambientali e rinnovabili** come il suolo, l'acqua, l'aria, il legname, la biodiversità e le risorse ittiche stanno subendo pesanti pressioni nel momento in cui la crescita demografica e gli attuali modelli di sviluppo economico si traducono in un crescente fabbisogno di tali risorse. Sempre più giungono conferme del fatto che potremmo essere sul punto di superare la capacità di carico dell'ambiente su vari fronti: in molte parti del mondo il fabbisogno di acqua dolce è spesso superiore alla velocità di ricarica, mentre molte zone sono colpite da desertificazione, deforestazione e degrado dei suoli che raggiungono proporzioni allarmanti.

#### Alcuni indicatori della crescente domanda di risorse da parte delle attività umane a livello mondiale

Indicatore	Unità di misura	1950	1972	1997
Popolazione	(in miliardi)	2,5	3,8	5,8
Megalopoli	(città con oltre 8 milioni di persone)	2	9	25
Prodotti alimentari	(produzione media giornaliera in calorie pro capite)	1980	2450	2770
Pesca	(pescate annue in milioni di t)	19	58	91
Consumo acqua	di (consumo annuo in milioni di t)	1300	2600	4200
Veicoli	(milioni di veicoli in circolazione)	70,3	279,5	629 <sup>1</sup>
Impiego fertilizzanti	di (in milioni di t)	36,5 <sup>2</sup>	83,7	140,3 <sup>3</sup>
Copertura foreste pluviali	(indice di copertura forestale 1950 = 100)	100	85	70
Elefanti	(milioni di esemplari)	6,0	2,0	0,6

Note:

1. Dati riferiti al 1994.

2. Dati riferiti al 1961.

3. Dati riferiti al 1994.

Fonte: World Resources Institute

Il consumo delle **risorse non rinnovabili**, come i metalli, i minerali e gli idrocarburi, unito alla produzione di rifiuti che ne consegue, determina numerosi impatti sull'ambiente e sulla salute umana. Il consumo di risorse non rinnovabili già scarse ci propone anche un problema etico su quanto dovremmo utilizzare per noi oggi e su quanto dovremmo lasciare alle generazioni future; non si tratta, tuttavia, di un problema ambientale in senso stretto e va trattato più approfonditamente nell'ambito di una strategia più ampia per lo sviluppo sostenibile.

### 6.1.2. *Obiettivi*

Garantire che il consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili e l'impatto che esso comporta non superino la capacità di carico dell'ambiente e dissociare l'utilizzo delle risorse dalla crescita economica migliorando sensibilmente l'efficienza delle risorse, "dematerializzando" l'economia e prevenendo la produzione di rifiuti.

### 6.1.3. *Approccio politico*

Gran parte della politica ambientale comunitaria attualmente in vigore è stata adottata proprio per limitare l'impatto per l'ambiente e per la salute umana legato all'utilizzo delle risorse naturali. In quest'ambito rientrano, ad esempio, le misure comunitarie intese a migliorare l'efficienza delle risorse per l'uso di energia o l'impiego sostenibile delle risorse idriche e del suolo. Per le risorse non rinnovabili il quadro è diverso: pur essendo indirettamente trattate da molte politiche diverse, non esiste una politica comunitaria uniforme incentrata sul raggiungimento di una generale scissione tra utilizzo delle risorse e crescita economica.

Il primo passo che la Comunità deve fare è, pertanto, elaborare una strategia tematica sull'utilizzo sostenibile delle risorse, soprattutto di quelle non rinnovabili. L'impostazione di base dovrà seguire le seguenti linee:

- istituzione di un contesto analitico coerente per individuare i criteri per la definizione delle priorità, e svolgimento delle analisi e dei rilevamenti di dati necessari per reperire le risorse più problematiche. I criteri dovranno riguardare diversi aspetti, ad esempio se il danno ambientale associato all'impiego di una particolare risorsa rischia di avere ripercussioni a lungo termine e irreversibili, se si potranno trovare risorse sostitutive per le generazioni future, ecc.;
- individuazione e realizzazione di misure strategiche specifiche volte a ridurre il consumo di tali risorse utilizzando vari mezzi: cambiamento della domanda, migliore efficienza di utilizzo, prevenzione degli sprechi e aumento della percentuale di risorse riciclate e reimmesse nel ciclo economico dopo l'utilizzo.

Tra le misure che potrebbero rientrare in una simile strategia tematica figurano:

- attività di ricerca e sviluppo tecnologico riguardanti prodotti e processi produttivi che richiedano un uso meno intensivo di risorse;
- programmi di buone prassi per le imprese;
- trasferimento del carico fiscale sull'uso delle risorse naturali, imposta sulle materie prime vergini e ricorso ad altri strumenti economici quali permessi commerciabili per incentivare la diffusione di tecnologie, prodotti e servizi efficienti sotto il profilo delle risorse;
- eliminazione degli aiuti che incentivano l'uso eccessivo di risorse;
- inserimento di considerazioni di efficienza delle risorse nella politica integrata dei prodotti (IPP), nei programmi di etichettatura ecologica, nelle politiche degli approvvigionamenti "verdi" e nelle relazioni in materia di ambiente.

Per ridurre il consumo delle risorse nella nostra economia e nella nostra società e aumentarne l'efficienza è necessario intervenire a diversi livelli di governo e in diversi settori

dell'economia. Al contempo ci si deve rendere conto che migliorando l'efficienza delle risorse aumenterà in generale anche l'efficienza a livello economico, con un conseguente impulso alla competitività e all'innovazione.

#### **Azione**

– Strategia tematica sull'uso sostenibile delle risorse.

## **6.2. Prevenzione e gestione dei rifiuti**

### *6.2.1. Il problema*

In assenza di nuove iniziative si prevede che il volume di rifiuti prodotti nella Comunità continuerà ad aumentare nel futuro prossimo. Oltre al problema dello spazio prezioso necessario per collocarli, il trattamento dei rifiuti comporta l'emissione di numerose sostanze inquinanti nell'atmosfera, nelle acque e nel suolo, senza contare le emissioni di gas di serra prodotte dalle discariche e dal trasporto dei rifiuti. Spesso, inoltre, i rifiuti rappresentano una perdita di risorse preziose, anche scarse, e che potrebbero essere recuperate e riciclate, contribuendo così a ridurre la richiesta di materie prime vergini.

Con l'aumentare della ricchezza e della produttività di una società come la nostra, cresce anche la domanda di prodotti; unita al fatto che i prodotti hanno cicli di vita sempre più brevi, questa situazione comporta un aumento della quantità di rifiuti di prodotti ormai fuori uso e dei relativi rifiuti di estrazione e di fabbricazione. Parallelamente, molti prodotti diventano sempre più complessi, essendo costituiti da molte sostanze diverse e ciò può aggravare ulteriormente i rischi per la salute e per l'ambiente legati ai rifiuti. È evidente che, continuando con gli attuali modelli di consumo e di produzione, le quantità di rifiuti aumenteranno di conseguenza e una parte consistente di essi continuerà ad essere pericolosa.

A livello comunitario mancano dati aggregati al riguardo ed è pertanto difficile stabilire se l'impatto ambientale associato alla gestione dei rifiuti sia in aumento o in diminuzione. I nuovi impianti di trattamento devono soddisfare norme di esercizio estremamente rigorose, che riducono sensibilmente le emissioni e, di conseguenza, i rischi; tuttavia, molti dei rifiuti che produciamo vengono ancora trattati negli impianti più obsoleti e gestiti in maniera meno ottimale, anche perché gli Stati membri non attuano adeguatamente la normativa comunitaria in materia di rifiuti. L'impatto della gestione e del trasporto dei rifiuti è, pertanto, ancora problematico in molte zone della Comunità.

### 6.2.2. *Obiettivi e traguardi*

#### **Obiettivi**

- Scindere l'aspetto della produzione dei rifiuti da quello della crescita economica e ottenere così una sensibile riduzione complessiva della quantità di rifiuti prodotti puntando a migliorare le iniziative di prevenzione, ad aumentare l'efficienza delle risorse e a passare a modelli di consumo più sostenibili.

Per i rifiuti che ancora vengono prodotti, raggiungere una situazione in cui:

- i rifiuti non siano più pericolosi o che perlomeno presentino rischi molto limitati per l'ambiente e per la salute umana;
- la maggior parte dei rifiuti venga reimmessa nel ciclo economico, soprattutto attraverso il riciclaggio, o restituita all'ambiente in forma utile (si pensi al compostaggio) o perlomeno non nociva;
- le quantità di rifiuti destinate allo smaltimento finale siano ridotte al minimo assoluto e vengano distrutte o smaltite in maniera sicura;
- i rifiuti vengano trattati in punti il più vicino possibile al luogo di produzione.

**Traguardi** – nel contesto di una strategia generale di prevenzione dei rifiuti e di maggiore riciclaggio, nel periodo in cui si articola il programma si tratterà di ridurre sensibilmente la quantità di rifiuti destinata allo smaltimento finale e il volume di rifiuti pericolosi prodotti:

- ridurre la quantità di rifiuti destinati allo smaltimento finale del 20% circa entro il 2010 rispetto ai valori del 2000 e del 50% circa entro il 2050;
- ridurre il volume di rifiuti pericolosi prodotti del 20% circa entro il 2010 rispetto ai valori del 2000 e del 50% circa entro il 2020.

### 6.2.3. *Approccio politico*

L'approccio comunitario alla politica di gestione dei rifiuti si fonda sul principio di base della gerarchia dei rifiuti, secondo il quale viene innanzitutto privilegiata la prevenzione nella produzione dei rifiuti, seguita dal recupero (comprendente riutilizzo, riciclaggio e recupero di energia, privilegiando il recupero dei materiali) e, per finire, lo smaltimento (comprendente l'incenerimento senza recupero di energia e la messa in discarica). La politica e la legislazione comunitarie attuali in materia di rifiuti sono strutturate attorno a tre elementi principali:

- (i) quadro normativo in materia di definizioni di rifiuti, licenze dei siti, controlli delle spedizioni di rifiuti, ecc.;
- (ii) normative sugli standard di esercizio degli impianti di trattamento dei rifiuti quali discariche e inceneritori;
- (iii) normativa diretta a flussi specifici di rifiuti prioritari, quali i veicoli fuori uso, con l'obiettivo primario di aumentare la percentuale di recupero, ed in particolare di riciclaggio, e ridurre la pericolosità dei rifiuti di questo tipo.

I suddetti strumenti sono integrati dalla legislazione intesa a migliorare la disponibilità di indicatori e di dati statistici per quantificare i progressi realizzati per garantire una migliore gestione dei rifiuti e delle risorse.

Questa impostazione gode del forte sostegno della maggior parte degli Stati membri e del Parlamento europeo e continuerà ad essere un elemento fondamentale della strategia della Commissione riguardo alla gestione dei rifiuti. Un'attenzione specifica sarà dedicata al sensibile miglioramento dell'attuazione delle misure già esistenti da parte degli Stati membri.

Spesso l'attuazione delle disposizioni della legislazione comunitaria sui rifiuti è compito delle autorità locali; per questo la Commissione intende coinvolgerle maggiormente nella preparazione della normativa e aumentare il sostegno affinché possano scambiarsi esperienze e buone prassi.

Nei paesi candidati all'adesione si può supporre che l'aumento dei consumi e l'evoluzione dello stile di vita eserciteranno notevoli pressioni su sistemi ed infrastrutture di gestione dei rifiuti che, già adesso, sono spesso ai limiti delle prestazioni. Di fronte a questa situazione, oltre a migliorare gli attuali sistemi di gestione dei rifiuti, un'altra priorità saranno gli investimenti in iniziative e infrastrutture di prevenzione e di riciclaggio.

#### *Prevenzione: diminuire il volume dei rifiuti e ridurre la pericolosità*

Se da un lato l'approccio descritto ha effettivamente migliorato il livello di gestione dei rifiuti, dall'altro non è ancora riuscito a ridurre il volume dei rifiuti, che continua a crescere. Ora è pertanto necessario concentrarsi sull'aspetto della prevenzione, sia in termini quantitativi (cioè volume di rifiuti prodotti) che qualitativi (pericolosità). Per i legislatori si tratta di uno degli aspetti più interessanti del problema rifiuti e, anche in questo caso, è necessario scindere l'aspetto della produzione dei rifiuti dalla crescita economica.

L'aspetto della prevenzione è strettamente legato all'aumento dell'efficienza delle risorse, alla possibilità di influenzare i modelli di consumo e alla riduzione dei rifiuti connessi con i prodotti nell'arco dell'intero ciclo di vita, dalla produzione, all'uso fino al momento in cui il prodotto stesso diventa un rifiuto. Gli interventi per impedire la produzione di rifiuti sono, pertanto, soprattutto e innanzitutto, interventi "alla fonte": ciò significa, in altri termini, da un lato trovare soluzioni per ampliare la durata di vita dei prodotti, per utilizzare meno risorse e per passare a processi di produzione più puliti e con meno sprechi e, dall'altro, influenzare le scelte e la domanda dei consumatori sul mercato perché si favoriscano prodotti e servizi che generino meno rifiuti. Questo punto sarà uno degli elementi centrali della strategia tematica in materia di gestione delle risorse, della politica integrata dei prodotti e, riguardo alla pericolosità dei rifiuti, della politica comunitaria in materia di sostanze chimiche.

Più precisamente, ciò comporterà la necessità di:

- individuare le sostanze pericolose più problematiche nei vari flussi di rifiuti e favorire la loro sostituzione con sostanze meno pericolose o la progettazione di prodotti alternativi, ove ciò sia possibile e, ove non lo fosse, cercare di garantire l'esistenza di sistemi a ciclo chiuso, dove il produttore ha la responsabilità di garantire la raccolta, il trattamento e il riciclaggio dei rifiuti secondo modalità che minimizzino i rischi e l'impatto sull'ambiente;
- integrare gli obiettivi e le priorità di prevenzione dei rifiuti nella politica integrata dei prodotti (IPP) della Comunità, con lo scopo di individuare e di mettere in pratica

soluzioni per ridurre il contenuto di sostanze pericolose nei prodotti, per ampliare la durata di vita dei prodotti e per facilitarne il riciclaggio e il ricondizionamento, ecc.;

- favorire il ricorso a strumenti economici come le eco-tasse su prodotti e processi ad alta intensità di risorse e di rifiuti;
- ove risulti efficace, responsabilizzare i produttori anche quando i loro prodotti si trasformano in rifiuti;
- influenzare le scelte dei consumatori a favore di prodotti e di processi che generino meno rifiuti (ad esempio attraverso politiche che incentivino gli appalti pubblici verdi, attraverso marchi ecologici, campagne d'informazione e altri strumenti);
- avviare uno studio che contribuisca a individuare i flussi di rifiuti più problematici e pericolosi generati da diversi settori produttivi (estrazione, produzione di energia, fabbricazione, costruzione, agricoltura, ecc.) e lavorare in parallelo con i settori interessati per trovare soluzioni per ridurre o eliminare tali flussi di rifiuti. Tra le soluzioni possibili possono figurare il cofinanziamento di attività di ricerca e sviluppo di tecnologie di processo più pulite e innovative e la diffusione delle migliori tecnologie e prassi.

#### **Azione**

- Incorporare gli obiettivi e i criteri di prevenzione dei rifiuti nella politica integrata dei prodotti della Comunità e nella strategia comunitaria sulle sostanze chimiche.

#### *Incentivare il riciclaggio*

In base alla classificazione gerarchica dei rifiuti, quelli che non si possono evitare dovrebbero essere, nei limiti del possibile, recuperati, e più precisamente riciclati, contribuendo così a ridurre la domanda di materie prime vergini. In questo modo i cittadini vengono inoltre maggiormente sensibilizzati sulle implicazioni delle proprie scelte come consumatori a livello di rifiuti e ciò porta spesso i consumatori a chiedere prodotti e sistemi di imballaggio che generano meno rifiuti.

L'approccio comunitario al riciclaggio è imperniato attorno ai flussi "prioritari" di rifiuti, ad esempio i rifiuti di imballaggio e i veicoli fuori uso e alla presentazione di normative che fissano traguardi di riciclaggio che i singoli Stati membri devono rispettare. Si è pertanto puntato ad attribuire ai produttori la responsabilità di gestire i propri prodotti quando questi si trasformano in rifiuti e a ridurre il contenuto di sostanze pericolose dei prodotti. Dall'esperienza acquisita con l'attuazione delle suddette normative emerge la necessità di creare una politica coerente a livello comunitario per incentivare il riciclaggio in generale; a tal fine è indispensabile tener conto dei vari impatti sull'ambiente e anche delle eventuali scelte di compromesso, oltre che degli aspetti economici e sociali che entrano in gioco.

In generale l'obiettivo è recuperare e riciclare rifiuti in maniera sensata, vale a dire fino al punto in cui sussista ancora un beneficio ambientale netto e in modo che l'operazione risulti fattibile sotto il profilo economico e tecnico.

## **Azioni**

- Riesame della direttiva sui fanghi di depurazione.
- Raccomandazione sui rifiuti da costruzione e demolizione.
- Iniziativa legislativa sui rifiuti biodegradabili.
- Strategia tematica sul riciclaggio dei rifiuti, che comprenda i tipi di azione seguenti:
  - identificazione dei rifiuti da riciclare in via prioritaria in base a criteri legati alle priorità di gestione delle risorse, ai risultati delle analisi che riconoscono in quali casi il riciclaggio produce un beneficio ambientale netto ed evidente e alla facilità e ai costi del riciclaggio dei rifiuti;
  - formulazione di politiche e di misure che garantiscano la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari, compresi traguardi indicativi di riciclaggio e sistemi di monitoraggio che individuino e comparino i progressi realizzati dagli Stati membri;
  - individuazione delle politiche e degli strumenti tesi a favorire la creazione di un mercato per i materiali riciclati.

## 7. L'UNIONE EUROPEA NEL CONTESTO MONDIALE

### 7.1. Un'Unione europea allargata

Le azioni contemplate dal programma si applicheranno all'Unione europea allargata. Nell'arco di tempo coperto dal programma i nuovi Stati membri modificheranno il profilo dell'Unione europea: l'ampliamento dagli attuali 15 a 28 paesi o più porterà con sé almeno 170 milioni di abitanti in più, un aumento del 58% nella superficie del territorio e problemi e patrimoni ambientali unici nel loro genere.

Nei dieci paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, molte zone rurali sono ancora intatte, con intere zone ricoperte di antiche foreste; l'agricoltura tende ad essere estensiva e favorisce una ricca biodiversità. All'altro estremo, sono presenti centri industriali o ex basi militari fortemente inquinati, che richiedono ingenti opere di disinquinamento.

L'Unione europea dispone della legislazione ambientale più completa e avanzata al mondo: adottandola e attuandola i paesi candidati non solo rispetteranno le condizioni più ampie di adesione all'Unione europea, ma godranno anche, a lungo andare, di un ambiente più pulito e più sano. Questi vantaggi sono stati riconosciuti, come dimostra la decisione dei paesi candidati di entrare a far parte dell'Agenzia europea dell'ambiente prima ancora di aderire all'Unione europea.

La priorità continua ad essere la completa attuazione della legislazione e ciò richiederà amministrazioni forti e dotate degli strumenti adeguati, ma sarà spesso essenziale fissare le priorità; in questo caso interverranno i finanziamenti comunitari, soprattutto per contribuire ad attuare direttive onerose in termini di costi, come quella sugli impianti di trattamento delle acque reflue. La Comunità dovrà assicurarsi che i finanziamenti rispondano alle situazioni e alle esigenze locali: paesi, regioni e località diversi si vedranno così proporre soluzioni diverse. La completa attuazione delle norme comunitarie in materia di ambiente e salute è pertanto il compito principale dei paesi candidati all'adesione.

Per guidare questo processo e garantire nel tempo la completa attuazione dell'*acquis* ambientale nei paesi candidati all'adesione, è necessario che al momento dell'adesione tale *acquis* sia stato recepito nell'ordinamento giuridico nazionale. Occorre pertanto privilegiare opportunamente l'attuazione delle direttive quadro e delle direttive orizzontali.

Oltre a questo, le altre questioni principali riguardano l'integrazione delle considerazioni ambientali in campo economico e sociale. Le sfide principali da affrontare si possono così riassumere:

#### – *Sviluppo economico sostenibile*

La ristrutturazione e il rinnovamento economici in corso nei paesi candidati offrono un'opportunità di crescita economica fondata su nuove tecnologie più pulite e su una migliore gestione ambientale. Molte delle società orientate all'esportazione che si sono stabilite nei paesi candidati considerano già l'aspetto della gestione ambientale come un elemento centrale per la competitività. Una tendenza analoga va dunque incoraggiata. Le imprese dei paesi candidati hanno la possibilità di costruire comunità sostenibili, gradevoli e prospere. In questo senso sarà di vitale importanza dimostrare ai legislatori i potenziali benefici connessi con un ambiente sano, anche in termini di risorse e di finanze. Organizzazioni come il Centro regionale per l'ambiente possono svolgere un ruolo prezioso in questo senso. In pratica, la

soluzione chiave sarà l'utilizzo di valutazioni ambientali strategiche e l'integrazione degli obiettivi e delle politiche ambientali in altri settori.

– *Trasporto pubblico, un patrimonio da proteggere*

Attualmente nei paesi candidati all'adesione si assiste ad un maggiore equilibrio tra trasporto pubblico e privato rispetto alla situazione dell'Unione europea, ma nei paesi dell'Europa centrale e orientale ci sono già problemi di scarsi investimenti nei sistemi di trasporto pubblico. In futuro sarà pertanto importante sostenere soluzioni alternative al trasporto su strada; in questo senso la Comunità può aprire la strada indirizzando opportunamente i finanziamenti al settore dei trasporti, come già avviene ad esempio con i progetti ferroviari. I trasporti su strada devono essere pianificati con attenzione per evitare che le nuove opere danneggino le città più o meno grandi e la natura e la vita selvatica. Nella Comunità sono già in corso iniziative tese a promuovere il trasporto merci ferroviario, l'uso dei corsi d'acqua e, più in generale, il trasporto combinato nell'Unione europea, esperienze che vanno ripetute nei paesi candidati all'adesione.

– *Sviluppo urbano programmato*

La pianificazione urbana nei paesi candidati deve essere incentivata e contribuire a garantire un maggiore controllo dell'espansione urbana, che comunque non deve avvenire a discapito dell'ambiente. In pratica, ciò si traduce in una maggiore attenzione alla ristrutturazione del parco urbano rispetto allo sviluppo di siti nuovi in piena zona rurale.

– *Sensibilizzazione*

Le proteste degli ambientalisti erano un elemento di opposizione ai vecchi regimi dei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale; oggi è necessario perseverare nella sensibilizzazione e dimostrare che ambiente e sviluppo economico non sono antitetici. Occorre anzi trasmettere ai paesi candidati un messaggio chiaro: essi hanno la possibilità di costruire una società moderna e prospera senza intaccare i paesaggi e l'ambiente rurale. L'attività di sensibilizzazione non deve, inoltre, trascurare i giovani, che in futuro possono rappresentare una forza di cambiamento positivo per l'ambiente.

## **Azioni**

- Ampliamento del dialogo con le amministrazioni dei paesi candidati riguardo allo sviluppo sostenibile.
- Cooperazione con le ONG in campo ambientale e con le imprese dei paesi candidati per un'opera di sensibilizzazione.

## **7.2. Contribuire a risolvere i problemi internazionali**

Con la globalizzazione dell'economia la necessità di intervenire a livello ambientale su scala internazionale si fa più pressante rispetto a qualche anno fa. Il fenomeno interessa i cittadini e la politica di quasi tutti i paesi del mondo: i beni, i servizi, il denaro, le informazioni e le persone circolano in tutto il pianeta e pertanto la globalizzazione ha rilevanti implicazioni ambientali e richiede nuove risposte politiche e strategiche.

Come europei e come cittadini di alcune delle società più ricche del mondo, siamo estremamente consapevoli del ruolo e delle responsabilità che abbiamo sulla scena internazionale. Da un lato i nostri paesi sono tra i principali responsabili dei problemi

ambientali mondiali - si pensi alle emissioni di gas di serra - e consumano una parte rilevante, e per alcuni iniqua, delle risorse rinnovabili e non rinnovabili del pianeta, quali minerali, risorse ittiche e legname; dall'altro l'Europa ha assunto un ruolo di traino nel proporre un'azione e una cooperazione internazionali in materia di ambiente. Tale cooperazione dovrebbe ora riguardare anche la ricerca di un più ampio consenso internazionale che contribuisca ad evitare conflitti commerciali e ad accettare, ove necessario, un approccio ispirato al principio della precauzione.

L'interdipendenza tra i paesi comporta la necessità di una partnership a livello mondiale; in futuro, quando le pressioni sull'ambiente saranno sempre più imputabili ai paesi emergenti, sarà necessario applicare standard ambientali elevati: è infatti dimostrato che la presenza di standard bassi è strettamente connessa alla povertà. Il miglioramento dell'ambiente è un elemento complementare di un buono sviluppo economico, ma i paesi emergenti dovranno disporre degli strumenti e delle risorse necessari per aumentare la produttività e migliorare i metodi di produzione; in questo senso gli scambi commerciali e gli investimenti stranieri possono svolgere un ruolo positivo. I cittadini di questi paesi devono comprendere che esiste un nesso positivo tra sviluppo, qualità dell'ambiente e livello di vita.

#### Obiettivi

Integrazione delle problematiche e degli obiettivi ambientali in tutti gli aspetti delle relazioni esterne dell'Unione europea.

L'ambiente deve essere considerato seriamente e dotato di adeguate risorse da parte delle organizzazioni internazionali.

Attuazione delle convenzioni internazionali, in particolare quelle sul clima, sulla biodiversità, sulle sostanze chimiche e sulla desertificazione.

#### **Contributo alla tutela dell'ambiente dei paesi limitrofi**

La Comunità deve collaborare con i paesi limitrofi per aumentare la sensibilizzazione dei cittadini e della classe politica ai temi dell'ambiente, contribuendo a garantire che tutti - Unione europea e paesi vicini - realizzino azioni a favore della protezione dell'ambiente.

#### **Azioni**

- Istituzione di un forte pilastro ambientale nell'ambito del partenariato euromediterraneo (EUROMED) e del programma TACIS per i Nuovi Stati indipendenti.
- Definizione dello sviluppo sostenibile come obiettivo della zona di libero scambio euromediterranea in evoluzione.

#### **Integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche esterne dell'Unione europea**

Le considerazioni ambientali dovrebbero diventare uno dei principi ispiratori delle relazioni esterne dell'UE; in particolare:

- la politica dello sviluppo deve continuare a sostenere la gestione sostenibile delle acque, dei suoli e delle foreste, l'accesso e la proprietà delle risorse, l'accesso a fonti di energia sostenibili e l'interazione tra salute, povertà e ambiente urbano;

- la politica commerciale, sia a livello multilaterale che nell'ambito di tutti gli accordi regionali e bilaterali, dovrebbe promuovere la tutela dell'ambiente. Gli scambi commerciali, i flussi di investimenti internazionali e i crediti all'esportazione devono diventare elementi più positivi per il conseguimento della protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile;
- la tutela dell'ambiente dovrebbe rientrare nelle politiche globali dell'UE riguardanti la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, compresa la politica estera e di sicurezza comune; tali politiche dovrebbero inizialmente puntare all'utilizzo delle acque e del territorio.

#### **Azioni**

- La Commissione e gli Stati membri dovrebbero garantire che la protezione dell'ambiente rientri nelle politiche esterne di aiuti allo sviluppo e di cooperazione, incentivando la condivisione delle migliori prassi.
- Si dovrebbe continuare a sviluppare metodologie e criteri per svolgere valutazioni d'impatto sulla sostenibilità per tutti gli accordi commerciali di natura bi- o multilaterale.
- Proseguire nell'impegno di promuovere valide prassi ambientali nel settore degli investimenti stranieri diretti e dei crediti all'esportazione.

#### **Rafforzare il governo (*governance*) ambientale su scala internazionale**

Gli organismi internazionali che attualmente trattano le questioni ambientali devono essere rafforzati perché abbiano un peso e un'influenza superiori e perché siano più efficienti. Ciò comporta:

- il potenziamento a breve termine del quadro istituzionale internazionale, e del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), e un miglior coordinamento delle istituzioni in campo ambientale, ivi compreso un miglior coordinamento tra le convenzioni a livello di sedi dei segretariati, che potrebbero essere condivise, finanziamenti e meccanismi di osservanza;
- la garanzia di finanziamenti più sicuri e di una maggiore attenzione politica;
- una maggiore attenzione ad una migliore applicazione e controllo delle convenzioni esistenti nell'ambito del diritto internazionale in materia di ambiente.
- Nel più lungo periodo la struttura istituzionale per affrontare le questioni ambientali dovrebbe poter contenere anche la relativa dimensione economica

#### **L'UE deve svolgere un ruolo più efficace nelle sedi internazionali**

L'Unione europea deve svolgere un ruolo attivo nelle sedi internazionali e affermare una presenza più efficace in seno alle organizzazioni internazionali che si occupano di ambiente, soprattutto l'UNEP. L'Unione europea deve inoltre impegnarsi ad incrementare l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle attività di altri organismi delle Nazioni Unite e delle istituzioni finanziarie internazionali. In parallelo, deve esercitare un impatto altrettanto forte e unitario nel dibattito finanziario connesso, incentivando il coordinamento con gli Stati

membri. C'è infine ancora spazio per migliorare il dialogo sulle questioni ambientali globali con i paesi terzi, compresi alcuni paesi emergenti chiave.

## **8. LA PARTECIPAZIONE E UNA SOLIDA CONOSCENZA ALLA BASE DEL PROCESSO POLITICO**

### **8.1. Migliore regolamentazione**

#### **Stimolare l'innovazione con la regolamentazione**

La regolamentazione in campo ambientale è stata essenziale per il successo della politica comunitaria in materia di ambiente, ad esempio per la riduzione dell'inquinamento atmosferico e delle acque. Le fonti di inquinamento ambientale non sono però più concentrate in singoli impianti industriali, ma si riscontrano in molteplici attività economiche e nel comportamento dei consumatori. Questo dato di fatto restringe la possibilità di risolvere tali problemi semplicemente con regole e controlli.

Di fronte a una situazione analoga le imprese hanno un ruolo sempre più importante nel conseguire gli obiettivi e i traguardi ambientali e ormai l'inquinamento prodotto da un'impresa è indice di inefficienza e scarsa gestione. Le imprese che fanno innovazione nel tentativo di conquistare nuovi mercati o di aumentare la propria competitività dovrebbero anche pensare a ridurre i livelli di inquinamento e di rifiuti che producono: ormai disponiamo di molti esempi di imprese che modernizzano, con successo, le proprie modalità operative per riciclare i rifiuti e abbassare i costi.

La normativa può servire ad incentivare le imprese ad innovarsi in modo proficuo, sia in termini di mercato che di ambiente; essa dovrebbe puntare a fissare standard elevati opportuni che devono essere rispettati, regolamentando i risultati o gli esiti piuttosto che le modalità utilizzate per realizzare gli obiettivi. La regolamentazione deve inoltre essere flessibile, deve tener conto delle ampie diversità esistenti a livello economico e geografico e prevedere eventuali periodi di introduzione graduale delle norme; infine, può offrire incentivi positivi alle imprese affinché ottengano buone prestazioni, ad esempio andando oltre gli standard fissati.

In alcuni casi un'impostazione non normativa in campo ambientale sarà invece più adeguata e flessibile. La Commissione sta esaminando nuovi metodi di governo (*governance*), comprese alternative alla normativa tradizionale come gli impegni e gli accordi volontari, che potrebbero migliorare le capacità delle imprese di innovarsi e cambiare. Tra le iniziative vagliate vi è anche, ove opportuno, la definizione di un quadro regolamentare che istituisca gli obiettivi delle politiche, lasciando all'industria la facoltà di definire le misure pratiche di attuazione in maniera consensuale, a sostegno del quadro giuridico ("co-regolamentazione").

#### **Impegno a garantire un vasto dialogo e una solida base scientifica**

Il programma istituisce il quadro strategico e ampie priorità per l'azione comunitaria in campo ambientale per il prossimo decennio. Per aumentare le possibilità di disporre di misure fattibili e di una regolamentazione efficace, la definizione degli obiettivi e l'azione politico-strategica devono essere oggetto di un dialogo aperto con tutti i gruppi interessati.

Il dialogo dovrà essere supportato da una solida valutazione scientifica ed economica fondata su informazioni e dati relativi allo stato dell'ambiente e alle pressioni e alle cause dei problemi ambientali; per quanto possibile, questo esercizio dovrebbe essere integrato dall'elaborazione di scenari e dallo sviluppo di strumenti di previsione. Tutto questo comporterà un sensibile incremento della qualità dei dati ambientali ed economici, delle valutazioni ex ante ed ex post

delle politiche attualmente disponibili per confortare l'attività decisoria. L'esperienza acquisita nel corso del Quinto programma di azione grazie a iniziative in settori quali gli standard di qualità dell'aria ha messo in luce che si tratta certamente di un approccio impegnativo in termini di tempo e di risorse, ma che può garantire un maggiore impegno delle parti interessate, oltre che contribuire a definire traguardi ambiziosi ma al contempo realistici e raggiungibili. Lo screening di tutta la serie di misure politico-strategiche possibili consente di scegliere gli strumenti più efficaci e di determinare il giusto equilibrio tra le azioni condotte a vari livelli di responsabilità: comunitarie, nazionali e locali.

Non si può infine dimenticare che i problemi ambientali di oggi sono molto più complessi di quelli di 20 anni fa: le relazioni tra di essi e persino i compromessi sono diventati più evidenti. Ciò significa che agire su un problema può ostacolare o favorire la soluzione di altri problemi; per questo motivo le misure previste devono essere valutate in maniera integrata, per evitare effetti secondari indesiderati.

L'analisi dell'efficacia sotto il profilo dei costi è un elemento centrale delle proposte in materia di ambiente e l'esperienza del programma Auto-Oil rappresenta un buon esempio di come si possa aumentare al massimo i benefici ambientali ai costi più bassi. Ciò consente ai legislatori di ottimizzare il rapporto qualità-prezzo delle misure adottate; pertanto, le misure derivanti da questo programma saranno ispirate proprio a questo principio basilare.

### **Ampliare il dialogo**

La Commissione si è impegnata a sviluppare una forma di governo più aperta e trasparente, che possa avvicinare i cittadini europei alle istituzioni europee. Queste considerazioni valgono in modo speciale anche per il processo di definizione delle politiche, settore in cui è necessario un vero impegno per garantire che tutti i gruppi interessati - economici, autorità nazionali, regionali e locali e gruppi ambientalisti - abbiano la possibilità di influenzare il processo decisionale.

Le organizzazioni non governative (ONG) possono svolgere un ruolo chiave, trasmettendo le opinioni della "persona della strada" ai responsabili delle decisioni, partecipando a gruppi di esperti o gruppi tecnici e sorvegliando l'attuazione della legislazione. Esse rappresentano pertanto un interesse pubblico più vasto nel processo politico-strategico.

### **Azioni**

- Il nuovo approccio della Commissione relativo alla politica e alla pianificazione strategiche consentirà di avvertire per tempo tutti i gruppi interessati dei settori nei quali la Commissione intende presentare proposte.
- La Comunità continuerà a garantire un sostegno finanziario alle ONG in campo ambientale, per agevolarne la partecipazione al dialogo.

### **Il ruolo della ricerca**

La ricerca può contribuire allo sviluppo delle politiche ambientali della Comunità contribuendo a far luce sulle interazioni tra uomo e ambiente e sulle rispettive implicazioni. La complessità dell'ambiente in cui viviamo è tale che queste conoscenze sono fondamentali per dare vita a politiche efficaci. Dalla trattazione delle tematiche descritte in precedenza emerge una preoccupazione generale, che assume un'importanza specifica in alcuni settori quali il cambiamento climatico, l'interfaccia salute-ambiente, gli ecosistemi, la biodiversità, la protezione e la gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti. La ricerca svolge una

funzione di primo piano anche nello sviluppo di tecnologie e pratiche di gestione innovative, che continueranno ad essere necessarie per risolvere problemi di carattere ambientale.

Per garantire l'accettazione delle parti interessate e per evitare inutili conflitti con i partner commerciali è fondamentale che le proposte e le decisioni si fondino sulle migliori conoscenze scientifiche disponibili. In questo senso lo Spazio comune di ricerca offre molte opportunità e va sfruttato nella sua interezza.

Come illustrato nella comunicazione della Commissione sullo Spazio comune di ricerca, i programmi di ricerca comunitari rappresentano circa il 5% del finanziamento pubblico alla ricerca all'interno della Comunità. Oltre ad essi, è pertanto necessario incentivare il coordinamento dei programmi nazionali in questo settore per amplificarne l'impatto.

Sarà inoltre importante migliorare la divulgazione dei risultati della ricerca, affinché possano essere più agevolmente utilizzabili da parte dei legislatori e possano contribuire a comunicare al grande pubblico la comprensione delle questioni ambientali.

#### **Azioni**

- Due riesami annui dei programmi di ricerca in materia di ambiente e delle esigenze e priorità di ricerca in continua evoluzione.
- Istituzione di forum di parti interessate per promuovere l'interazione, lo scambio di informazioni e le migliori prassi, oltre che per garantire un'efficace divulgazione dei risultati della ricerca.
- Incentivo agli Stati membri affinché continuino ad attribuire la massima priorità alle tematiche ambientali in seno ai programmi di ricerca, che a loro volta devono essere coordinati a livello comunitario per incrementarne il valore aggiunto.
- Garanzia che i temi ambientali continuino ad avere un posto di primo piano nei programmi di ricerca comunitari.

## **8.2. Informazione per l'attività politica e valutazione**

### **Stato dell'ambiente: tendenze e cause**

Per verificare il successo del presente programma e, più in generale, per garantire una politica informata è necessaria una solida conoscenza dei problemi ambientali attuali, della loro distribuzione geografica e delle tendenze in campo sociale ed economico che spesso sono le cause determinanti il degrado ambientale. Ciò significa raccogliere dati significativi e omogenei in un certo periodo di tempo e garantirne un'interpretazione e una presentazione intelligenti. Questa funzione viene svolta dall'Agenzia europea dell'ambiente e da Eurostat, sulla base delle informazioni inviate dagli Stati membri. È evidente tuttavia che gli Stati membri devono dare maggiore priorità all'invio dei dati richiesti. Le tematiche dell'ambiente e della sostenibilità devono risalire posizioni nei programmi di lavoro in campo scientifico e statistico ed è necessario operare con la massima priorità per colmare le lacune nei dati di riferimento. In questo modo sarà possibile disporre di un quadro globale esauriente dei problemi ambientali.

Le decisioni politiche sono agevolate anche da una buona comprensione delle tendenze che caratterizzano i vari problemi, che consente di elaborare scenari e modelli per verificare la presunta efficacia delle diverse misure. Una politica efficace dipende infine da una buona

conoscenza delle tendenze socioeconomiche, che spesso rappresentano le principali cause che sottendono alle questioni ambientali.

### **Quantificare i progressi - Relazioni, indicatori e valutazioni**

Per quantificare i progressi realizzati verso la realizzazione degli obiettivi prefissati è necessario disporre di informazioni sullo stato dell'ambiente e sulle cause alla base dei problemi; è inoltre necessario un sistema efficace di relazione in materia di recepimento, attuazione ed efficacia delle misure politiche adottate. Il sistema di informazione e relazione di cui disponiamo oggi fornisce solo un quadro approssimativo dello stato dell'ambiente europeo e delle tendenze socioeconomiche rilevabili e addirittura incompleto per quanto riguarda l'aspetto del recepimento e dell'attuazione della legislazione ambientale dell'UE. Questa situazione limita notevolmente la possibilità di effettuare valutazioni significative delle politiche europee e di capire l'impatto dell'umanità sull'ambiente.

La Commissione intende mettere in atto un processo di valutazione sistematico per migliorare le strategie future e la loro attuazione e per poter valutare i possibili sviluppi futuri. In questo contesto disporre di indicatori globali sarà un elemento fondamentale per la valutazione intermedia dei progressi realizzati nell'attuazione del presente programma.

È necessario svolgere ricerche e definire indicatori chiari e omogenei in grado di quantificare i progressi realizzati nel conseguire i traguardi definiti, compresi indicatori del valore monetario corrispondente all'impatto del degrado ambientale. Gli indicatori possono svolgere una funzione importante anche nel sensibilizzare i decisori e l'opinione pubblica in generale in merito alla situazione e alle tendenze che caratterizzano le varie questioni ambientali. Attualmente sono in preparazione serie di indicatori chiari e omogenei per quantificare i progressi realizzati a fronte dei traguardi definiti. Una serie di indicatori principali per l'Unione europea sarà l'elemento di base che verificare i progressi ottenuti nell'ambito delle principali tematiche affrontate nel presente programma; accanto ad essi verranno proposti indicatori di qualità ambientale più dettagliati e alcune serie fondamentali di indicatori di integrazione per ciascun settore, ad esempio i trasporti (dove i lavori sono già notevolmente avanzati grazie all'iniziativa su un meccanismo di relazione "Trasporti e ambiente" - TERM), l'agricoltura o l'energia.

Per agevolare il processo è infine necessario procedere ad un riesame di ampia portata dell'intero sistema (che comprenda lo stato e le tendenze dell'ambiente, relazioni statistiche, disposizioni giuridiche e valutazioni delle politiche), che contribuisca a individuare le principali esigenze in materia di dati e che consenta agli Stati membri di destinare risorse principalmente alla raccolta dei dati prioritari. Per citare un esempio, la semplificazione e l'armonizzazione dei dati riferiti ai fini della conformità e a fini statistici consentirebbero di migliorare enormemente la capacità del sistema statistico di fornire i dati necessari. Il riesame riguarderà le attività che forniscono dati, indicatori e informazioni, che consentono di verificare i progressi, di riesaminare e di perfezionare le politiche e di prevedere futuri sviluppi.

## Azioni

- Elaborare e pubblicare periodicamente una relazione sui principali indicatori ambientali.
- Presentare relazioni periodiche sugli indicatori sullo stato dell'ambiente.
- Riferire periodicamente sui progressi realizzati sulla base di serie di indicatori di integrazione che riguardino in particolare l'agricoltura e le foreste, l'energia, la pesca e l'ambiente marino, il turismo, l'industria, la politica regionale e i trasporti.
- Elaborare indicatori epidemiologici e indicatori dei costi dei danni ambientali e creare basi dati di valutazione in materia.
- Istituire un riesame di ampia portata dei sistemi di informazione e di relazione che determinino l'introduzione di un sistema globale di relazione e di valutazione più coerente ed efficace, che includa dati e informazioni ambientali di elevata qualità e comparabili.
- Aiutare gli Stati membri ad istituire sistemi adeguati di raccolta dei dati e, soprattutto, a definire le priorità in modo da ottimizzare l'utilizzo di risorse di bilancio scarse.
- Rafforzare lo sviluppo di sistemi di informazione geografica e di applicazioni di monitoraggio dallo spazio, compresa l'iniziativa "Monitoraggio globale dell'ambiente e della sicurezza" (*Global Monitoring for Environment and Security - GMES*), che fungano da supporto all'attività politica e di attuazione.

### 8.3. Principi guida della politica ambientale dell'UE

La politica ambientale della Comunità può partire da alcuni solidi principi: il principio della precauzione, il principio secondo il quale l'inquinamento va risolto alla fonte, il principio "chi inquina paga" e quello che privilegia l'azione preventiva sono già contenuti nel trattato e sono alla base di gran parte della legislazione ambientale attualmente in vigore. Il trattato sancisce anche il principio dell'integrazione, secondo il quale tutti gli altri settori della politica comunitaria devono tenere integralmente e debitamente conto degli obiettivi ambientali della Comunità europea quando decidono delle politiche.

Occorre inoltre esaminare l'eventuale applicazione su scala più ampia dei seguenti approcci:

- incentivare la sostituzione delle sostanze pericolose con altre meno pericolose se sono disponibili soluzioni adeguate ("sostituzione");
- attribuire ai produttori l'onere di dimostrare che le sostanze pericolose che utilizzano e ogni sostanza che intendono creare e prevedono di usare non presentino rischi superflui o inaccettabili per l'ambiente e per la salute umana ("inversione dell'onere della prova").

Proposta di

**DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che istituisce il programma comunitario di azione in materia di ambiente 2001-2010**

**(presentata dalla Commissione)**

# RELAZIONE

## 1. INTRODUZIONE

Nel 1992 è stato varato il Quinto programma d'azione in materia di ambiente, "Per uno sviluppo durevole e sostenibile"; alla conclusione del programma è risultato evidente che, nonostante un'esauriente legislazione ambientale, l'ambiente meritava ancora attenzione.

Il nuovo programma d'azione tenta di individuare i settori nei quali è necessario un nuovo intervento o un orientamento diverso. Molte delle conclusioni e delle misure proposte nel Quinto programma sono ancora valide, ma il problema è essenzialmente quello dell'attuazione sul campo. Problemi più persistenti e difficili da trattare, come il cambiamento climatico, necessitano invece un impegno più concertato a livello comunitario per segnare la via. Il presente programma d'azione fissa il programma e colloca le sfide della politica ambientale nel contesto più vasto dello sviluppo sostenibile, delle influenze reciproche tra progresso economico e un ambiente sano, della globalizzazione e dell'allargamento dell'Unione europea.

## 2. VALUTAZIONE GLOBALE DEL QUINTO PROGRAMMA DI AZIONE IN MATERIA DI AMBIENTE

Nell'ambito del riesame del Quinto programma di azione in materia di ambiente la Commissione doveva effettuare una valutazione complessiva dei risultati ottenuti; la valutazione, basata sulla relazione sullo stato dell'ambiente presentata dall'Agenzia europea per l'ambiente, confermava i progressi realizzati nel raggiungere gli obiettivi ambientali, ma sottolineava che c'era ancora molto da fare. La valutazione globale è stata pubblicata per fungere da piattaforma per un dibattito sulle future priorità ambientali.

## 3. CONSULTAZIONI ESTERNE

Dopo la pubblicazione della valutazione globale del programma si sono tenute ampie consultazioni con i soggetti interessati dei vari Stati membri; l'esercizio ha compreso 12 seminari organizzati da autorità nazionali, un seminario con i rappresentanti dell'industria e delle imprese, riunioni e contatti con varie organizzazioni non governative e commenti scritti da vari organismi regionali e privati cittadini. Per favorire la partecipazione è stata aperta una pagina web pubblica.

Anche i paesi candidati all'adesione sono stati invitati a inviare i propri pareri sulle priorità del programma di azione che si estenderà al periodo successivo alle prime adesioni all'Unione europea. Il Centro ambientale regionale in Ungheria ha coordinato la presentazione di contributi complessivi da parte delle autorità nazionali e di organizzazioni non governative.

#### **4. IL PROGRAMMA DI AZIONE E LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

Il Quinto programma di azione in materia di ambiente è stato uno strumento importante per sancire che lo sviluppo sostenibile era uno degli obiettivi dell'Unione europea, come confermato successivamente dal trattato di Amsterdam.

La politica ambientale non basta, da sola, a realizzare tale obiettivo, ma deve essere affiancata dal totale impegno dei legislatori in tutti i settori della politica comunitaria, ambiente compreso, per tentare di garantire il miglior equilibrio tra obiettivi di natura economica, sociale e ambientale.

Sulla base di queste considerazioni cambia pertanto la natura di questo nuovo programma di azione, che ora rappresenta la dimensione ambientale di una più ampia strategia comunitaria in materia di sostenibilità e che mira a individuare i principali problemi ambientali e le rispettive cause. Il meccanismo che garantisce che gli altri settori politico-strategici rispondano efficacemente ai problemi è rappresentato dal principio dell'integrazione delle considerazioni ambientali.

#### **5. IMPLICAZIONI FINANZIARIE**

Il programma di azione delinea gli obiettivi prioritari da conseguire per garantire un ambiente sano e pulito e fissa le sfide principali per i prossimi anni, senza tuttavia prescrivere la natura precisa delle azioni e delle misure necessarie. Questo aspetto verrà sviluppato successivamente, nell'ambito di altre iniziative, che tratteranno le implicazioni finanziarie di ciascuna misura prevista.

#### **6. SUSSIDIARIETÀ**

Il programma di azione affronta i problemi ambientali per i quali è necessaria un'azione e una leadership europea, vista anche la natura transfrontaliera delle tematiche ambientali e delle soluzioni.

#### **7. COERENZA CON ALTRE POLITICHE COMUNITARIE**

Il programma d'azione riconosce il rapporto ombelicale tra le politiche sociali ed economiche della Comunità e l'impatto che esse possono avere sull'ambiente. Il principio dell'integrazione delle considerazioni ambientali, sancito dall'articolo 6 del trattato, è una componente fondamentale del programma d'azione.

#### **8. UNA SCADENZA DECENNALE**

Si propone che il programma si articoli nell'arco di dieci anni, periodo minimo indispensabile per:

- mettere a punto nuove misure;
- trasporre e attuare le misure in questione;
- assicurarsi che esse ottengano un effetto significativo;

– essere in grado di valutarne l'efficacia.

Per far fronte all'evoluzione della situazione è previsto un riesame intermedio del programma; a scadenze periodiche verranno resi pubblici indicatori che consentiranno di verificare i progressi realizzati e di stimolare risposte, ove ciò fosse necessario.

Proposta di

**DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che istituisce il programma comunitario di azione in materia di ambiente 2001-2010**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 175, paragrafo 3,

vista la proposta della Commissione<sup>1</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale<sup>2</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>3</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato<sup>4</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) Un ambiente pulito e sano è essenziale per mantenere il benessere e la prosperità di una società, ma la continua crescita a livello mondiale causerà pressioni finora sconosciute sull'ambiente.
- (2) Il Quinto programma comunitario di politica e di azione a favore dell'ambiente - "Verso uno sviluppo durevole e sostenibile" - si è concluso il 31 dicembre 2000, dopo aver conseguito importanti risultati.
- (3) Continuano a registrarsi vari problemi ambientali gravi che necessitano ulteriori interventi.
- (4) Un utilizzo prudente delle risorse naturali e la protezione dell'ecosistema globale, uniti alla prosperità economica e ad uno sviluppo sociale equilibrato, sono uno dei presupposti dello sviluppo sostenibile.
- (5) Il presente programma affronta la dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile, puntando al contempo ad ottenere un miglioramento generalizzato dell'ambiente e della qualità della vita nell'Unione europea.
- (6) Il presente programma di azione definisce le priorità ambientali che richiedono una risposta comunitaria e si articola lungo un periodo di dieci anni per garantire il tempo sufficiente per individuare le nuove misure, per attuarle e per valutarne gli effetti.

---

<sup>1</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>2</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>3</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>4</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

- (7) Gli obiettivi, le priorità e le azioni contemplate dalla presente decisione si applicheranno alla Comunità allargata.
- (8) La legislazione rimane l'elemento centrale per rispondere alle sfide di carattere ambientale e la completa e corretta attuazione delle normative esistenti sarà una priorità.
- (9) L'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche economiche e sociali è fondamentale per affrontare le cause delle pressioni ambientali e in questo senso sono necessari ulteriori progressi.
- (10) Occorre un approccio strategico per indurre i necessari cambiamenti dei modelli di produzione e di consumo che incidono sullo stato dell'ambiente e sulle tendenze in atto; a tal fine sarà necessario introdurre nuove modalità di interazione con il mercato, dare maggiore potere ai cittadini e incentivare miglioramenti nelle decisioni di pianificazione e gestione dell'uso del territorio.
- (11) La comunità scientifica è unanime nell'affermare che le attività umane aumentano le concentrazioni dei gas di serra, con il conseguente innalzamento delle temperature su scala mondiale e perturbazioni del clima.
- (12) Le implicazioni dei cambiamenti climatici per la società umana e per la natura sono gravi e impongono l'adozione di misure per ridurre le emissioni dei gas di serra.
- (13) È possibile prevenire i cambiamenti climatici senza ridurre il tasso di crescita e la prosperità dissociando la crescita economica dalla produzione di emissioni.
- (14) L'esistenza di sistemi naturali salubri ed equilibrati è un fattore essenziale per sostenere la vita sul pianeta.
- (15) Le attività umane esercitano una forte pressione sulla natura e sulla biodiversità dovuta segnatamente all'inquinamento e alle modalità di sfruttamento delle terre e dei mari.
- (16) Il suolo è una risorsa finita di vitale importanza, che attualmente è sotto pressione.
- (17) Nonostante gli sviluppi degli standard ambientali, la salute umana subisce gli effetti della qualità dell'aria, delle acque e degli alimenti ed è dimostrato l'aumento di allergie, malattie respiratorie, cancro e altre patologie.
- (18) L'inquinamento causato dai trasporti, dalle attività agricole, dai processi industriali e dalla gestione degli effluenti domestici e dei rifiuti contribuisce a determinare la scarsa qualità dell'ambiente che a sua volta ha un impatto negativo sulla salute umana.
- (19) Gli aspetti della prevenzione e della precauzione meritano maggiore attenzione nell'elaborazione di una strategia per la protezione della salute umana e dell'ambiente.
- (20) La capacità del pianeta di assorbire la domanda e i rifiuti derivanti dall'impiego delle risorse è sotto pressione e si registrano effetti negativi legati all'uso di metalli, minerali e idrocarburi.
- (21) Il volume dei rifiuti all'interno della Comunità continua ad aumentare, con la conseguente perdita di territorio e di risorse e inquinamento.

- (22) Una parte rilevante dei rifiuti è pericolosa.
- (23) A seguito della globalizzazione dell'economia un'azione ambientale su scala internazionale è sempre più necessaria e impone nuove risposte da parte della Comunità connesse alle politiche in materia di scambi commerciali, sviluppo e relazioni esterne.
- (24) Vista la complessità delle tematiche, l'attività legislativa in campo ambientale deve fondarsi su una solida valutazione scientifica ed economica che parta dalla conoscenza dello stato dell'ambiente e delle tendenze in atto, secondo quanto stabilito dall'articolo 174 del trattato.
- (25) Le informazioni inviate ai legislatori e al pubblico in generale devono essere attinenti, aggiornate e facilmente comprensibili.
- (26) I progressi realizzati verso il raggiungimento degli obiettivi ambientali devono essere quantificati e valutati.
- (27) A metà del programma si dovrebbe procedere a un riesame dei progressi realizzati e a una valutazione dell'eventuale necessità di modificarne l'orientamento,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

#### *Articolo 1*

##### **Istituzione del programma**

1. La presente decisione istituisce un programma comunitario di azione in materia di ambiente, di seguito denominato "il programma", che definisce gli obiettivi prioritari da raggiungere.
2. Il presente programma decorre dal 1° gennaio 2001 e si conclude il 31 dicembre 2010.

#### *Articolo 2*

##### **Scopo e obiettivi globali**

1. Il programma istituisce i principali obiettivi e priorità ambientali della Comunità attuale e futura, dopo l'allargamento, che contribuiranno a realizzare la strategia comunitaria in materia di sviluppo sostenibile, che sarà fondata sulla valutazione dello stato dell'ambiente e delle tendenze in atto e sull'individuazione dei problemi ambientali persistenti che impongono alla Comunità di assumere un ruolo di traino.
2. Il programma agevola la totale integrazione delle disposizioni in materia di protezione dell'ambiente in altre politiche comunitarie e garantisce al contempo che le misure a favore dell'ambiente proposte e adottate tengano conto degli obiettivi economici e sociali dello sviluppo sostenibile e valutino tutte le possibilità e gli strumenti disponibili; esso è inoltre basato sul più ampio dialogo e su solide conoscenze scientifiche.
3. Il programma punta a stabilizzare le concentrazioni atmosferiche dei gas di serra ad un livello tale da non causare variazioni innaturali del clima terrestre. A tal fine sarà

necessario fare progressi verso il raggiungimento del traguardo a lungo termine istituito dal Gruppo intergovernativo per il cambiamento climatico (IPCC), vale a dire la riduzione delle emissioni dei gas di serra del 70% rispetto ai livelli del 1990, al fine di realizzare i seguenti obiettivi:

- ratifica del protocollo di Kyoto e rispetto del traguardo di una riduzione delle emissioni pari all'8% nel periodo 2008-2012 rispetto ai valori del 1990 per gli attuali Stati membri;
  - garanzia che la Comunità conquisti una credibilità tale che le consenta di insistere sulla conclusione di un accordo internazionale sulla definizione di un nuovo obiettivo per il periodo successivo a quello stabilito a Kyoto, che tenda a ridurre sensibilmente le emissioni.
4. Il programma è destinato a tutelare e a ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali e ad arrestare la perdita di biodiversità nell'Unione europea e su scala mondiale, con i seguenti obiettivi:
- protezione dell'ambiente naturale contro i danni delle emissioni inquinanti;
  - protezione dei suoli contro l'erosione e l'inquinamento;
  - protezione della diversità biologica, compatibilmente con la strategia comunitaria per la diversità biologica<sup>5</sup>;
  - tutela del patrimonio rappresentato dalla biodiversità e dal paesaggio nelle zone rurali della Comunità.
5. Il programma mira ad un ambiente in cui i livelli dei contaminanti di origine antropica non provochino impatti significativi o rischi inaccettabili per la salute umana. Esso è destinato specificamente a:
- far comprendere meglio le minacce per la salute umana;
  - valutare per tappe tutte le sostanze chimiche prodotte in quantità elevate, con date e scadenze chiare (come illustrato nel Libro bianco sulla nuova strategia in materia di sostanze chimiche), partendo da quelle con un elevato volume di produzione e da quelle che danno adito a particolari preoccupazioni;
  - garantire che il tenore di pesticidi presenti nell'ambiente non comporti rischi o impatti significativi per la salute umana e per l'ambiente e, più in generale, ridurre globalmente l'impiego di pesticidi;
  - garantire livelli di qualità delle acque che non presentino impatti o rischi significativi per la salute umana e per l'ambiente, garantendo che il tasso di estrazione dalle risorse idriche sia sostenibile nel lungo periodo;
  - raggiungere livelli di qualità dell'aria che non comportino impatti o rischi significativi per la salute umana e per l'ambiente;

---

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una strategia comunitaria per la diversità biologica, COM(98)42) def. Conclusioni del Consiglio del 21 maggio 1998.

- ridurre sensibilmente il numero di persone costantemente soggette a livelli elevati di inquinamento acustico sul lungo periodo.
6. Il programma mira a garantire una migliore efficienza delle risorse e una migliore gestione delle risorse e dei rifiuti, con i seguenti obiettivi:
- garantire che il consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili e i rispettivi impatti non superino la capacità di carico dell'ambiente;
  - ridurre sensibilmente, nel periodo in cui si articola il programma, la quantità di rifiuti destinata allo smaltimento finale e il volume di rifiuti pericolosi prodotti;
  - ottenere una sensibile riduzione complessiva delle quantità di rifiuti prodotte ricorrendo a iniziative di prevenzione, a una maggiore efficienza delle risorse e al passaggio a modelli di consumo più sostenibili, dissociando in tal modo la produzione dei rifiuti dalla crescita economica;
  - i rifiuti che continuano ad essere prodotti non dovrebbero essere pericolosi o dovrebbero presentare il minimo rischio possibile; occorre privilegiare il recupero, e più specificamente il riciclaggio; la quantità di rifiuti destinata allo smaltimento finale deve essere ridotta al minimo e deve essere distrutta o smaltita in sicurezza; infine, i rifiuti dovrebbero essere trattati il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, a condizione che ciò risulti compatibile con la normativa comunitaria e non comporti una riduzione nell'efficienza economica e tecnica delle operazioni di trattamento dei rifiuti.
7. Il programma promuove l'adozione di politiche e di approcci che consentano uno sviluppo sostenibile nei paesi candidati all'adesione.
8. Il programma promuove l'ambiente e lo sviluppo sostenibile nei paesi candidati attraverso:
- un ampio dialogo con le amministrazioni dei paesi candidati in merito allo sviluppo sostenibile;
  - la cooperazione con le ONG del settore ambientale e con le imprese dei paesi candidati per un'opera di sensibilizzazione.
9. Il programma incentiva lo sviluppo di una partnership globale per l'ambiente e contribuisce allo sviluppo sostenibile garantendo che:
- le istanze e gli obiettivi in materia di ambiente e di sviluppo sostenibile vengano integrati in tutti gli aspetti delle relazioni esterne della Comunità;
  - le tematiche ambientali vengano affrontate e adeguatamente finanziate dalle organizzazioni internazionali;
  - vengano attuate le convenzioni internazionali in materia di ambiente;
  - si ricerchi in maniera fattiva un consenso sulla valutazione dei rischi per la salute e per l'ambiente, compresa la condivisione delle informazioni, la collaborazione nel campo della ricerca e lo sviluppo di procedure di prova per facilitare il raggiungimento di un consenso a livello internazionale su approcci di gestione dei rischi, compresa, ove necessario, l'applicazione del principio della precauzione.

10. Il programma garantisce che la politica ambientale della Comunità venga intrapresa in maniera integrata, si fondi su un ampio dialogo in vari settori con i soggetti interessati, sulla partecipazione dei cittadini, sull'analisi dell'efficacia dei costi e su solidi dati e informazioni scientifici, alla luce delle più recenti ricerche e sviluppi tecnologici.

### *Articolo 3*

#### **Approcci strategici per la realizzazione degli obiettivi ambientali**

Gli obiettivi definiti all'articolo 2 in merito agli approcci strategici sono perseguiti anche attraverso una serie di azioni prioritarie illustrate di seguito.

1. Per incentivare un'attuazione più efficace della legislazione comunitaria in materia di ambiente, e fermo restando il diritto della Commissione di avviare procedure di infrazione, è necessario:
  - sostenere lo scambio di informazioni sulle buone prassi di attuazione attraverso la rete IMPEL;
  - adottare misure per combattere il crimine ambientale;
  - promuovere norme migliori di ispezione e monitoraggio da parte degli Stati membri.
2. Integrare le disposizioni in materia di protezione dell'ambiente nella definizione di tutte le politiche e le attività comunitarie comporta:
  - garantire che le strategie di integrazione adottate dal Consiglio nei vari settori della politica si traducano in azioni efficaci;
  - monitorare periodicamente, utilizzando gli indicatori più idonei, e riferire sul processo di integrazione a livello settoriale;
  - integrare maggiormente i criteri ambientali nei programmi di finanziamento della Comunità.
3. Promuovere il principio "chi inquina paga" attraverso l'utilizzo di strumenti di mercato, compreso il ricorso agli scambi dei diritti di emissione e alle imposte, agli oneri e ai sussidi ambientali, per internalizzare gli impatti ambientali positivi e negativi.
4. Per promuovere la cooperazione e le partnership con le imprese e con le organizzazioni che le rappresentano nel settore ambientale è necessario:
  - incoraggiare una più ampia diffusione dei sistemi comunitari di eco-gestione e audit<sup>6</sup> e preparare iniziative che incentivino le imprese a pubblicare rapporti di prestazione ambientale o di sviluppo sostenibile rigorosi e verificati da terzi indipendenti;
  - istituire un programma di assistenza in materia di conformità, che fornisca un aiuto specifico alle piccole e medie imprese;

---

<sup>6</sup> Il riferimento all'EMAS sarà inserito appena disponibile.

- incentivare l'introduzione di sistemi di ricompensa per le prestazioni ambientali delle imprese;
  - promuovere una politica integrata dei prodotti che contribuisca a tener conto delle considerazioni ambientali in tutto il ciclo di vita dei prodotti e una più vasta applicazione di processi e prodotti compatibili con l'ambiente;
  - incentivare gli impegni e gli accordi volontari; per conseguire chiari obiettivi ambientali.
5. Per garantire che i consumatori dispongano di migliori informazioni sui processi e sui prodotti in termini di impatto ambientale occorre:
- incoraggiare la diffusione di marchi ecologici che consentano ai consumatori di comparare le prestazioni ambientali di prodotti diversi dello stesso tipo;
  - incentivare il ricorso ad autodichiarazioni ambientali ed evitare le dichiarazioni ingannevoli;
  - promuovere gli appalti "verdi", nel rispetto delle regole comunitarie di concorrenza e del mercato interno, attraverso linee guida sulle buone prassi e partendo da un riesame degli appalti verdi all'interno delle istituzioni comunitarie.
6. Per sostenere l'integrazione delle considerazioni ambientali nel settore finanziario è necessario:
- valutare la possibilità di varare un'iniziativa a carattere volontario con il settore finanziario riguardante linee guida per l'integrazione dei dati relativi ai costi ambientali nelle relazioni finanziarie annue delle imprese e lo scambio di buone prassi in politica tra gli Stati membri;
  - rivolgersi alla Banca europea per gli investimenti affinché rafforzi l'integrazione degli obiettivi e delle considerazioni ambientali nelle sue attività di finanziamento.
7. Per creare un regime comunitario in materia di responsabilità è necessario:
- legiferare in materia di responsabilità ambientale.
8. Per favorire una migliore comprensione delle tematiche ambientali da parte dei cittadini europei è necessario:
- incoraggiare la fornitura di informazioni accessibili sull'ambiente ai cittadini;
  - fornire un kit di risorse mirate ad aiutare le autorità locali e regionali o altre organizzazioni a comunicare con i cittadini in materia ambientale e, più in particolare, in materia di comparazione delle prestazioni ambientali dei nuclei domestici, fornendo informazioni su come migliorarle.
9. Per incentivare e promuovere decisioni efficaci in materia di pianificazione e di gestione territoriali che tengano conto delle considerazioni ambientali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, è necessario:

- promuovere buone prassi riguardo all'uso sostenibile del territorio, con particolare enfasi sul programma di gestione integrata delle zone costiere;
- sostenere programmi e reti che si facciano portatori di scambi di esperienze e dello sviluppo di buone prassi sullo sviluppo urbano sostenibile e sullo sfruttamento sostenibile del mare;
- aumentare le risorse e garantire un campo di applicazione più vasto alle misure agro-ambientali previste nell'ambito della politica agricola comune.

#### *Articolo 4*

#### **Aree di azione prioritarie per il cambiamento climatico**

Gli obiettivi definiti all'articolo 2 in merito al cambiamento climatico sono perseguiti anche attraverso le azioni prioritarie illustrate di seguito.

##### 1. Conseguimento dei traguardi istituiti dal protocollo di Kyoto:

- ratificare e attuare il protocollo di Kyoto;
- definire gli obiettivi da realizzare all'insegna dell'efficacia dei costi per ridurre le emissioni di gas di serra nei vari settori, in collegamento con il programma europeo sul cambiamento climatico;
- istituire un sistema di scambio delle emissioni di CO<sub>2</sub> all'interno della Comunità;
- procedere ad un inventario e ad un riesame dei sussidi al settore energetico negli Stati membri; l'esercizio comprenderà una valutazione della loro compatibilità con la realizzazione degli obiettivi in materia di cambiamento climatico;
- favorire il passaggio a combustibili a basso tenore di carbonio per la produzione di energia elettrica;
- incentivare le fonti di energia rinnovabili, allo scopo di raggiungere, entro il 2010, un 12% di energia derivata da fonti rinnovabili;
- incentivare il ricorso a provvedimenti fiscali, anche su scala comunitaria, per favorire il passaggio a energie e trasporti più puliti e promuovere l'innovazione tecnologica, compresa l'adozione di un quadro per l'imposizione energetica;
- favorire la sottoscrizione di accordi ambientali con i settori industriali in materia di efficienza energetica;
- individuare azioni specifiche per ridurre le emissioni di gas di serra nel settore dell'aviazione se entro il 2002 non vengono approvate azioni analoghe in seno all'organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO);
- garantire che il cambiamento climatico sia una delle principali tematiche della politica comunitaria di ricerca e sviluppo tecnologico e dei programmi di ricerca nazionali;

- sviluppare strumenti di ausilio alle PMI per favorirne l'adattamento, l'innovazione e per migliorarne le prestazioni;
  - introdurre incentivi per aumentare la cogenerazione;
  - promuovere pratiche e tecniche di efficienza ecologica in seno all'industria;
  - promuovere il risparmio di energia nei sistemi di riscaldamento e di condizionamento degli edifici.
2. Preparativi per misure in materia di adeguamento alle conseguenze del cambiamento climatico:
- riesaminare le politiche comunitarie, soprattutto quelle connesse alla politica di coesione, per garantire che l'adattamento trovi uno spazio adeguato nelle decisioni di investimento;
  - incoraggiare la modellazione e le valutazioni del clima a livello regionale per preparare misure di adattamento su scala regionale e sostenere iniziative di sensibilizzazione dei cittadini e delle imprese.

#### *Articolo 5*

#### **Aree di azione prioritarie per l'ambiente naturale e la biodiversità**

Gli obiettivi definiti all'articolo 2 in merito alla tutela e al ripristino dei sistemi naturali e della biodiversità sono perseguiti attraverso una serie di azioni prioritarie illustrate di seguito.

1. Incidenti e catastrofi naturali:
  - incentivo al coordinamento comunitario delle azioni avviate negli Stati membri in risposta ad incidenti e catastrofi naturali;
  - preparazione di misure per far fronte a gravi rischi di incidente in oleodotti e nelle miniere e provvedimenti in materia di rifiuti delle attività estrattive.
2. Elaborazione di una strategia tematica in materia di protezione del suolo.
3. Incentivo all'integrazione degli aspetti relativi alla protezione e al ripristino dei paesaggi nelle altre politiche.
4. Incentivo all'ulteriore sviluppo degli elementi positivi insiti nel rapporto agricoltura-ambiente nell'ambito del previsto riesame della politica agricola comune.
5. Incentivo ad una maggiore integrazione delle considerazioni ambientali nella politica comune della pesca, in occasione del riesame della stessa previsto per il 2002.
6. Sviluppo di strategie e di misure su boschi e foreste comprendenti i seguenti elementi:
  - preparazione di programmi nazionali e regionali in materia di silvicoltura e di gestione sostenibile di boschi e foreste nell'ambito dei piani di sviluppo rurale, in linea con le attività in corso nell'ambito del Forum intergovernativo sulle foreste e con la Conferenza ministeriale paneuropea sulla protezione delle foreste;

- proseguimento delle misure comunitarie in corso in materia di protezione dei boschi e delle foreste, attribuendo maggiore importanza al monitoraggio delle loro molteplici funzioni;
  - promozione di sistemi credibili di certificazione in ambito boschivo e forestale;
  - proseguimento dell'attiva partecipazione della Comunità all'attuazione delle risoluzioni adottate nel corso delle conferenze ministeriali in materia di protezione dei boschi e delle foreste in Europa e nell'ambito di dibattiti e negoziati internazionali su temi legati a boschi e foreste.
7. Sviluppo di una strategia tematica per la protezione dell'ambiente marino.
  8. Rafforzamento dei controlli riguardanti la sorveglianza, l'etichettatura e la tracciabilità degli OGM.
  9. Sorveglianza dell'attuazione della strategia comunitaria per la diversità biologica e dei piani d'azione attraverso un programma che favorisca il rilevamento di dati e di informazioni.

### *Articolo 6*

#### **Aree di azione prioritarie per l'ambiente e la salute**

Gli obiettivi definiti all'articolo 2 in merito a salute e ambiente sono perseguiti attraverso una serie di azioni prioritarie illustrate di seguito.

1. Rafforzamento della ricerca e delle conoscenze scientifiche comunitarie e incentivo al coordinamento dei programmi di ricerca nazionali, a sostegno degli obiettivi in materia di salute e ambiente, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:
  - individuazione dei settori prioritari di ricerca e di intervento e formulazione di raccomandazioni;
  - definizione e preparazione di indicatori in materia di salute e di ambiente;
  - valutazione della necessità di aggiornare le norme e i valori limite attualmente in vigore a tutela della salute, compresi i casi in cui vengono presi in considerazione gli effetti sui gruppi potenzialmente vulnerabili, come i bambini e gli anziani;
  - riesame delle tendenze e introduzione di un meccanismo di allarme rapido per problemi nuovi o emergenti.
2. Sostanze chimiche:
  - creazione di un nuovo sistema unificato di prova, valutazione e gestione dei rischi delle sostanze nuove ed esistenti;
  - sviluppo di un programma di test in funzione delle caratteristiche, dell'uso, dell'esposizione e dei volumi di sostanze prodotte o importate;

- istituzione di nuove procedure specifiche e accelerate di gestione dei rischi cui devono essere sottoposte le sostanze che danno adito ad un grado elevato di preoccupazione prima che siano impiegate per particolari fini;
- rafforzamento delle informazioni fornite dalle industrie sulle caratteristiche delle sostanze chimiche che producono e utilizzano per valutare i rischi potenziali per l'ambiente e per la salute;
- potenziamento della gestione delle sostanze chimiche a livello comunitario e degli Stati membri.

### 3. Pesticidi:

- sviluppo di una strategia tematica sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi;
- ratifica della Convenzione di Rotterdam sulla procedura di assenso preliminare in conoscenza di causa (PIC) per taluni prodotti chimici pericolosi e pesticidi nel commercio internazionale;
- modifica del regolamento (CEE) n. 2455/92<sup>7</sup> del Consiglio relativo alle esportazioni e importazioni comunitarie di taluni prodotti chimici pericolosi per uniformarlo alla convenzione di Rotterdam, perfezionarne i meccanismi procedurali e migliorare le informazioni ai paesi in via di sviluppo;
- miglioramento della gestione dei prodotti chimici e dei pesticidi nei paesi in via di sviluppo e nei paesi candidati all'adesione, compresa l'eliminazione delle giacenze di pesticidi obsoleti.

### 4. Utilizzo sostenibile ed elevata qualità delle acque:

- eliminazione graduale degli scarichi di sostanze pericolose nelle acque;
- riesame della direttiva sulle acque di balneazione<sup>8</sup>;
- integrazione dell'approccio introdotto dalla direttiva quadro in materia di acque e degli obiettivi di qualità delle acque nella politica agricola comune e nella politica di sviluppo regionale.

### 5. Inquinamento atmosferico:

- migliore sorveglianza della qualità dell'aria e migliore divulgazione delle informazioni al pubblico, anche con l'impiego di indicatori;
- preparazione di una strategia tematica nel campo dell'inquinamento atmosferico per affrontare i settori prioritari che richiedono altri interventi, riesame e aggiornamento degli standard di qualità dell'aria e dei valori limite di emissione

---

<sup>7</sup> Regolamento (CEE) n. 2455/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, relativo alle esportazioni e importazioni comunitarie di taluni prodotti chimici pericolosi, GU L 251 del 29.8.1992, pag. 13.

<sup>8</sup> Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, GU L 31 del 5.2.1976, pag. 1, modificata dalla direttiva 90/656/CEE del Consiglio, del 4 dicembre 1990 (GU L 353 del 17.12.1990) e dalla direttiva 91/692/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1991 (GU L 377 del 31.12.1991).

nazionali e creazione di sistemi migliori per il rilevamento dei dati, la modellazione e le previsioni;

- valutazione della qualità dell'aria all'interno degli edifici e del relativo impatto sulla salute, ed eventuale formulazione di raccomandazioni in merito a misure future.

### *Articolo 7*

#### **Aree di azione prioritarie per l'uso sostenibile delle risorse naturali e la gestione dei rifiuti**

Gli obiettivi definiti all'articolo 2 in merito alla gestione dei rifiuti e delle risorse sono perseguiti attraverso una serie di azioni prioritarie illustrate di seguito.

1. Preparazione di una strategia tematica sull'utilizzo sostenibile delle risorse, che comprenda:
  - la valutazione della necessità di preparare un programma di buone prassi per le imprese;
  - l'individuazione delle esigenze nel campo della ricerca;
  - strumenti economici;
  - l'abolizione di sovvenzioni che tendano ad incoraggiare l'uso eccessivo delle risorse;
  - l'integrazione delle considerazioni di efficienza delle risorse nell'approccio della politica integrata dei prodotti (IPP).
2. Prevenzione dei rifiuti:
  - integrazione degli obiettivi e delle priorità in materia di prevenzione dei rifiuti nella politica integrata dei prodotti.
3. Riesame della legislazione sui fanghi di depurazione<sup>9</sup>.
4. Raccomandazioni in materia di rifiuti da costruzione e demolizione.
5. Legislazione sui rifiuti biodegradabili.
6. Elaborazione di una strategia tematica sul riciclaggio dei rifiuti, comprese misure tese a garantire la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari.

---

<sup>9</sup> Direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, GU L 181 del 4.7.1986, pag. 6.

## Articolo 8

### **Aree di azione prioritarie per le tematiche di portata internazionale**

Gli obiettivi definiti all'articolo 2 in merito alle tematiche di portata internazionale sono perseguiti attraverso una serie di azioni prioritarie illustrate di seguito.

1. Integrazione delle considerazioni ambientali e dello sviluppo sostenibile nelle politiche esterne della Comunità.
2. Definizione di una serie coerente di traguardi per l'ambiente e lo sviluppo da adottare nel corso del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002 e impegno a rafforzare il governo (*governance*) ambientale su scala internazionale.
3. Incentivo di solide prassi ambientali nel settore degli investimenti stranieri diretti e dei crediti all'esportazione.
4. Intensificazione dell'impegno a livello internazionale per giungere ad un consenso sui metodi di valutazione dei rischi per la salute e per l'ambiente e su approcci di gestione dei rischi comprendenti, ove necessario, l'applicazione del principio della precauzione.
5. Garanzia sul fatto che vengano effettuate le valutazioni di impatto sulla sostenibilità degli accordi commerciali.

## Articolo 9

### **Politica ambientale fondata sulla partecipazione e su una solida conoscenza**

Gli obiettivi definiti all'articolo 2 riguardo ad una politica ambientale fondata sulla partecipazione e su una solida conoscenza sono perseguiti attraverso una serie di azioni prioritarie illustrate di seguito.

1. Meccanismi per consultare in modo ampio ed estensivo, e in tutte le fasi, le parti interessate, soprattutto quelle colpite direttamente dalle proposte o da altre iniziative per facilitare le scelte più efficaci e garantire maggiormente risultati soddisfacenti per l'ambiente in connessione con le misure che vengono proposte.
2. Sostegno finanziario alle ONG in campo ambientale per favorire la loro partecipazione al processo di dialogo.
3. Garanzia che l'ambiente rimanga una delle priorità principali dei programmi di ricerca della Comunità e nazionali e che vi sia un migliore coordinamento delle ricerche in campo ambientale svolte dagli Stati membri.
4. Informazione periodica del pubblico sulle tematiche ambientali e ad esse connesse, presentando relazioni annue sui principali indicatori ambientali ed elaborazione di indicatori di integrazione che dimostrino, ove possibile, l'importo del danno ambientale.
5. Revisione dei sistemi di informazione e di relazione al fine di introdurre un sistema più omogeneo ed efficace per garantire un esercizio di relazione di qualità elevata e la produzione di dati e di informazioni ambientali comparabili.

6. Potenziamento dello sviluppo di sistemi di informazione geografica e dell'utilizzo delle applicazioni di monitoraggio dallo spazio come strumenti di sostegno all'attività legislativa e di attuazione.

#### *Articolo 10*

##### **Monitoraggio e valutazione dei risultati**

1. La Commissione valuta i progressi realizzati nell'attuazione del programma nel corso dei primi quattro anni e presenta al Parlamento europeo e al Consiglio tale relazione intermedia, unitamente alle eventuali proposte di modifica che ritenga necessarie.
2. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione definitiva del programma, dello stato dell'ambiente e delle prospettive durante l'ultimo anno di durata del programma.

#### *Articolo 11*

La presente decisione è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Parlamento europeo*  
*La Presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il Presidente*