

Bruxelles, 24.1.2001

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)

ESTRATTO

"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 globale¹ 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'ambiente² 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 (SO₂), 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.

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

² "L'ambiente nell'Unione europea alle soglie del 2000", Agenzia europea per l'ambiente, 1999

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 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 21³ e del protocollo di Montreal⁴ 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

³ 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.

⁴ Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, adottato nel 1987

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-economiche che comporta. Per questo il programma di azione, pur concentrandosi sulla dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile, non trascurava 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 OBIETTIVI³ 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)⁵ 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 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

⁵ Il riferimento all'EMAS sarà inserito appena disponibile.

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 ambientali⁶, come dimostrano le aliquote differenziate per la benzina con e senza piombo; esse incentivano

⁶ 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.

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, 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*⁷ (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

⁷ Istituita dalla *Coalition for Environmentally Friendly Economies* e dal programma per l'ambiente delle Nazioni Unite nel 1987, vedi www.globalreporting.org

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).

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 idroenergetica. 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 preventiva⁸. 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 2000⁹, la Commissione propone

⁸ Articolo 174, paragrafo 2 del trattato che istituisce la Comunità europea

⁹ COM(2000) 66 def. del 9 febbraio 2000.

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 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 strumentari 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 ambientale¹⁰ (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 agroambientali. 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 -

¹⁰ 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,

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.

– 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.