

**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:****Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile****SOMMARIO**

## Introduzione

1. Negli ultimi due decenni si sono susseguiti quattro programmi di azione della Comunità a favore dell'ambiente che hanno portato all'adozione di circa 200 strumenti legislativi riguardanti l'inquinamento atmosferico, delle acque e del suolo, la gestione dei rifiuti, le norme di sicurezza per le sostanze chimiche e la biotecnologia, le norme dei prodotti, la valutazione dell'impatto ambientale e la protezione della natura. Il quarto programma d'azione della Comunità a favore dell'ambiente, non ancora concluso, terminerà alla fine del 1992. Grazie a questi programmi e provvedimenti è stato possibile conseguire notevoli risultati; tuttavia diversi fattori sottolineano la necessità di elaborare una strategia programmatica di più ampia portata e più efficace:

i) la «Relazione sullo stato dell'ambiente» pubblicata congiuntamente al presente programma (1) evidenzia un lento ma inesorabile deterioramento dello stato generale dell'ambiente della Comunità nonostante i provvedimenti attuati negli ultimi due decenni, in particolare in merito ai problemi enunciati al punto 16 più avanti; la relazione pone anche in luce le gravi carenze in fatto di numero, qualità e comparabilità dei dati essenziali per elaborare strategie ed adottare decisioni in materia ambientale. In tale contesto appare della massima importanza rendere operativa l'Agenzia europea dell'ambiente;

ii) la strategia e le misure attuali non appaiono in grado di fronteggiare il prevedibile aumento della concorrenza internazionale e dell'attività e dello sviluppo comunitario che creeranno ulteriori pressioni sulle risorse naturali, sull'ambiente e, in ultima analisi, sulla qualità della vita;

iii) la preoccupazione diffusa per il cambiamento del clima, la deforestazione e la crisi energetica, la gravità e la persistenza dei problemi causati dal sottosviluppo ed i rapidi cambiamenti politici ed economici dell'Europa centrale ed orientale impongono alla Comunità europea responsabilità sempre maggiori in ambito internazionale.

2. Il nuovo trattato sull'Unione europea, firmato da tutti gli Stati membri il 7 febbraio 1992, introduce come obiettivo prioritario la promozione di una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente (articolo 2). Il trattato inserisce tra le attività dell'Unione anche una politica nel settore dell'ambiente (articolo 3 k)), specifica che tale politica deve mirare ad un elevato livello di tutela e che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate anche nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie (articolo 130 R, paragrafo 2). Il nuovo trattato annette particolare importanza al principio della sussidiarietà (articolo 3 B) e afferma che le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini (articolo A). La politica della Comunità in materia ambientale deve inoltre promuovere sul piano internazionale

misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale (articolo 130 R, paragrafo 1). In tale contesto la Comunità si adopererà per individuare le soluzioni più opportune nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED) che si terrà a Rio de Janeiro nel giugno 1992.

3. Ogni attività umana ha ripercussioni sul mondo biofisico circostante e ne è a sua volta condizionata. La capacità di controllare tale interrelazione condiziona la continuità nel tempo delle diverse forme di attività e il potenziale di crescita economica e sociale. All'interno della Comunità, il successo durevole di importanti iniziative quali il mercato interno e l'unione economica e monetaria dipenderanno dalla sostenibilità delle politiche attuate nei settori industriale, energetico, dei trasporti, dell'agricoltura e dello sviluppo regionale; ciascuna di queste politiche, sia essa considerata separatamente o in correlazione con le altre, dipende a sua volta dal livello di tolleranza dell'ambiente.

4. La realizzazione dell'equilibrio auspicato tra attività umana e sviluppo da un lato e protezione dell'ambiente dall'altro richiede una ripartizione delle responsabilità chiaramente definita rispetto ai consumi e al comportamento nei confronti dell'ambiente e delle risorse naturali. Ciò presuppone l'integrazione delle considerazioni ambientali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche economiche e settoriali, nelle decisioni delle autorità pubbliche, nell'elaborazione e messa a punto dei processi produttivi e, infine, nel comportamento e nelle scelte del singolo cittadino. Tale equilibrio richiede anche un dialogo e un'azione concertata tra le parti interessate che possono avere, nel breve periodo, priorità divergenti; questo dialogo non sarà possibile se non potrà basarsi su un'informazione obiettiva e affidabile.

5. Il termine «sostenibile» utilizzato nel presente documento si riferisce ad una politica e ad una strategia per perseguire lo sviluppo economico e sociale che non rechi danno all'ambiente e alle risorse naturali dalle quali dipendono il proseguimento dell'attività umana e lo sviluppo futuro. Nella relazione della commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Brundtland), lo sviluppo sostenibile è definito come uno sviluppo che soddisfa le esigenze attuali senza compromettere per le generazioni future la possibilità di soddisfare le proprie esigenze. Tale concetto presuppone la conservazione dell'equilibrio generale e del valore del patrimonio naturale, la ridefinizione dei criteri e strumenti di analisi costi/benefici nel breve, medio e lungo periodo in modo da rispecchiare le conseguenze ed il valore socio-economico reale dei consumi e della conservazione del patrimonio naturale e una distribuzione e uso equi delle risorse tra tutti paesi e le regioni del mondo. A tale proposito la relazione Brundtland rileva che i paesi sviluppati, che rappresentano solo il 26 % della popolazione del pianeta, sono responsabili dell'80 % del totale dei consumi energetici, di acciaio, di altri metalli e di carta e di circa il 40 % dei consumi alimentari.

6. Tra i requisiti pratici necessari per realizzare uno sviluppo sostenibile si può citare:

- la necessità, dato che le riserve di materie prime sono limitate, di prevedere un ciclo di produzione dalle materie prime al prodotto finito e alla sua utilizzazione tale da ottimizzare ed incoraggiare la riutilizzazione ed il riciclo, da minimizzare la produzione di rifiuti e da evitare l'esaurimento delle risorse naturali;
- la necessità di razionalizzare la produzione ed il consumo dell'energia;
- la necessità di modificare l'atteggiamento generale della collettività per quanto riguarda il consumo ed il comportamento.

7. È chiaro che il breve periodo di attuazione del presente programma non consentirà di raggiungere uno sviluppo veramente sostenibile. Il documento programmatico «Per uno sviluppo durevole e sostenibile» non è che la prima tappa importante di un processo di ampio

respiro che intende perseguire la tutela dell'ambiente e della qualità della vita nella Comunità e sull'intero pianeta.

Il ruolo della Comunità sulla scena internazionale

8. All'inizio la politica e l'azione comunitaria a favore dell'ambiente si orientavano soprattutto sulla soluzione di problemi particolarmente acuti esistenti nella Comunità stessa.

Successivamente si è preso atto del fatto che l'inquinamento non si ferma alle frontiere geografiche e che pertanto occorre intensificare la collaborazione con i paesi terzi. Negli ultimi anni questa concezione si è ulteriormente allargata ed ora si riconosce che i problemi di natura globale quali il cambiamento del clima, la riduzione della fascia di ozono, la diminuzione della diversità biologica, ecc. minacciano gravemente l'equilibrio ecologico di tutto il pianeta.

9. Questi problemi verranno affrontati al massimo livello in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED). La conferenza ONU del 1972 a Stoccolma ha determinato la presa di coscienza dei problemi ambientali a livello internazionale; spetta ora all'UNCED dare un nuovo impulso alla volontà e all'impegno politico per realizzare un'azione efficace a livello mondiale. A parte l'adozione prevista di convenzioni quadro sul cambiamento climatico e sulla diversità biologica e a parte l'adozione di principi generali sulla conservazione e lo sviluppo delle foreste, l'UNCED deve porre le basi dell'azione futura grazie all'adozione:

- di una «Carta della terra» o dichiarazione dei diritti e obblighi fondamentali in materia di ambiente e di sviluppo;
- di un calendario di azioni «Agenda 21» che costituisca un programma di lavoro concordato dalla comunità internazionale per il periodo dopo il 1992 fino al XXI secolo.

10. Il Consiglio europeo, nella sua dichiarazione sull'ambiente fatta a Dublino nel giugno 1990, sottolinea la responsabilità particolare della Comunità e degli Stati membri sulla scena internazionale affermando che, «la Comunità deve avvalersi in modo più efficace della sua posizione di autorità morale, economica e politica per far avanzare gli sforzi internazionali volti a risolvere problemi di carattere globale e a promuovere uno sviluppo sostenibile nel rispetto delle ricchezze naturali comuni». Nello spirito di tale dichiarazione la Comunità e gli Stati membri dovranno proseguire gli sforzi per promuovere un'azione internazionale a tutela dell'ambiente e per venire incontro alle esigenze e ai bisogni specifici dei loro partner nei paesi in via di sviluppo e nell'Europa centrale ed orientale.

I paesi in via di sviluppo valuteranno la credibilità dei paesi industrializzati in base alla capacità di questi ultimi di avviare le azioni necessarie nel proprio territorio. Con l'adozione e l'attuazione del presente programma la Comunità potrà svolgere il ruolo di guida assegnatole nella dichiarazione di Dublino.

La nuova strategia per l'ambiente e lo sviluppo

11. L'approccio adottato in questo nuovo documento programmatico non corrisponde a quello dei precedenti programmi di azione a favore dell'ambiente:

- esso è centrato sugli operatori e sulle attività che distruggono le risorse naturali e danneggiano l'ambiente, e non aspetta che si creino i problemi;
- esso intende iniziare un cambiamento delle tendenze e delle pratiche nocive per l'ambiente in modo da garantire il benessere e l'espansione sociale ed economica alle generazioni attuali e anche a quelle future;
- esso tende ad un cambiamento del modello di comportamento della società ottimizzando la partecipazione di tutti i settori sociali in uno spirito di corresponsabilità che si estende all'amministrazione pubblica, alle imprese pubbliche e private e alla collettività (in qualità di singoli cittadini e consumatori);

- la responsabilità deve essere condivisa grazie ad un significativo ampliamento degli strumenti che verranno applicati nella ricerca di una soluzione a problemi o preoccupazioni specifiche.

12. Per ciascuno dei temi principali si presentano gli obiettivi a lungo termine che costituiscono l'orientamento o la direzione da seguire in vista di uno sviluppo sostenibile, alcuni obiettivi da raggiungere entro il 2000 e infine una gamma di azioni necessarie per realizzare gli obiettivi stabiliti. Gli obiettivi proposti non costituiscono un obbligo giuridico, ma piuttosto degli indicatori dei livelli da realizzare fin da ora per giungere ad un ritmo di sviluppo sostenibile. Non tutte le azioni indicate richiederanno un intervento legislativo a livello nazionale o della Comunità. A causa di notevoli disparità tra la quantità e la qualità dei dati disponibili, non è stato possibile stabilire livelli omogenei e sufficientemente precisi per gli obiettivi e le azioni previste dal presente programma.

13. Il programma tiene conto della diversità delle situazioni esistenti nelle singole regioni della Comunità e, in particolare, dell'esigenza di sviluppo economico e sociale nelle regioni meno sviluppate. Esso mira a tutelare e potenziare i vantaggi propri a tali regioni e a garantire la protezione del loro patrimonio naturale in quanto risorsa di base necessaria per garantire il loro sviluppo socio-economico. Per quanto riguarda invece le regioni più sviluppate, il programma si propone di ripristinare e salvaguardare la qualità dell'ambiente e le risorse naturali per consentire la continuità nel tempo delle attività economiche e per preservare la qualità della vita.

14. Il successo della strategia proposta dipenderà in larga misura dalla disponibilità e dalla qualità delle informazioni riguardanti l'ambiente e della loro diffusione tra i singoli attori e le collettività in generale. L'Agenzia europea dell'ambiente avrà quindi una funzione importantissima di valutazione e diffusione delle informazioni. Essa dovrà in particolare aiutare a distinguere tra rischi reali e supposti, a fornire un fondamento scientifico alle decisioni ed azioni riguardanti l'ambiente e le risorse naturali.

15. La motivazione della collettività implica iniziative da svolgere essenzialmente a livelli diversi da quello comunitario. La Commissione, per parte sua, inviterà i propri servizi d'informazione a realizzare una campagna d'informazione e di sensibilizzazione. L'importanza dell'istruzione ai fini della creazione di una consapevolezza ambientale non sarà mai sufficientemente ribadita. L'ambiente dovrebbe diventare parte integrante di tutti i programmi scolastici fin dalle elementari.

I problemi e le priorità dell'ambiente

16. Il programma affronta diversi temi che riguardano l'ambiente: il cambiamento climatico, l'acidificazione e l'inquinamento atmosferico, la distruzione della natura e della diversità biologica, l'impoverimento e l'inquinamento delle risorse idriche, il deterioramento dell'ambiente urbano e delle zone costiere ed i rifiuti. Non si tratta di un elenco esaustivo. Tenendo presente il principio della sussidiarietà, tale elenco enumera temi particolarmente importanti che rivestono una dimensione comunitaria per le loro implicazioni con il mercato interno, per le loro implicazioni transfrontaliere, per la distribuzione delle risorse comuni, per la coesione oppure perché hanno un impatto notevole sulla qualità e sulle condizioni dell'ambiente in quasi tutte le regioni della Comunità.

17. Questi temi non sono affrontati in quanto problemi, ma piuttosto in quanto sintomi di cattiva gestione delle risorse. I veri problemi che causano danni e perdite irreparabili all'ambiente sono da cercarsi negli attuali modelli di consumo e di comportamento. Avendo chiara questa distinzione e tenendo presente il principio della sussidiarietà, se si vogliono ottenere cambiamenti e miglioramenti tangibili nell'ambito del presente programma, occorrerà

considerare prioritari a livello comunitario i seguenti settori d'azione:

- gestione sostenibile delle risorse naturali: suolo, acqua, zone naturali e zone costiere;
- controllo integrato dell'inquinamento e prevenzione della creazione di rifiuti;
- riduzione dei consumi di energie non rinnovabili;
- migliore gestione della mobilità, grazie a decisioni in materia di assetto territoriale e mezzi di trasporto più efficaci e razionali dal punto di vista ambientale;
- elaborazione di un insieme coerente di misure per conseguire un miglioramento della qualità dell'ambiente urbano;
- miglioramento della sanità pubblica e della sicurezza, con una particolare attenzione per la valutazione e la gestione dei rischi, per la sicurezza nucleare e la protezione radiologica.

Alcuni settori specifici

18. Si è proceduto ad una selezione di cinque settori specifici da analizzare con cura particolare nell'ambito del programma: l'industria, l'energia, i trasporti, l'agricoltura ed il turismo. In tutti questi settori la Comunità svolge un ruolo determinante e l'approccio comunitario appare il più efficace per affrontare i problemi che essi causano o devono affrontare. I settori sono stati scelti anche per il particolare impatto che hanno o che possono avere sull'ambiente in quanto tale oppure perché per loro natura essi svolgono un ruolo determinante in vista del raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. La strategia proposta per questi cinque settori non è destinata unicamente a salvaguardare la salute pubblica e l'ambiente, ma anche gli interessi e la continuità nel tempo delle attività proprie ai settori stessi.

L'industria

19. Le misure ambientali prese in precedenza in questo settore erano di natura prescrittiva e seguivano l'approccio «non si deve». La nuova strategia si basa invece su un approccio del tipo «agiamo insieme» e rispecchia la nuova consapevolezza del mondo industriale e produttivo che l'industria non costituisce solo una parte importante del problema ambientale, ma che è anche parte della sua soluzione. La nuova strategia presuppone in particolare un rafforzamento del dialogo con il settore industriale e l'incoraggiamento, a concludere accordi su base volontaria o ad adottare altre forme di autoregolamentazione.

Tuttavia, l'azione della Comunità è e continuerà a rappresentare un importante elemento per evitare distorsioni delle condizioni di concorrenza e per garantire l'integrità del mercato interno.

20. I tre pilastri sui quali si basa la relazione ambiente/industria sono i seguenti:

- migliore gestione delle risorse per garantire contemporaneamente il loro uso razionale ed un miglioramento della posizione competitiva;
- ricorso all'informazione per garantire una più oculata scelta del consumatore e per migliorare la fiducia del pubblico nell'attività industriale, nonché nei controlli e nella qualità dei prodotti;
- norme comunitarie per i processi di produzione e per i prodotti.

Nell'elaborazione degli strumenti atti a garantire un'attività sostenibile da parte del settore industriale si terrà in particolare conto la situazione delle piccole e medie imprese e il problema della competitività internazionale.

Nel primo semestre 1992 la Commissione pubblicherà una comunicazione sulla competitività internazionale e sulla protezione dell'ambiente.

L'energia

21. La politica energetica è un fattore determinante per lo sviluppo sostenibile. Se da un lato il settore energetico della Comunità consegue continui progressi nella soluzione di problemi ambientali locali o regionali quali l'acidificazione, dall'altro i problemi globali appaiono sempre più gravi. In futuro occorrerà garantire la compatibilità tra espansione economica, forniture

energetiche sicure ed efficaci ed un ambiente pulito.

22. Per raggiungere questo equilibrio è necessaria una prospettiva strategica che si estenda oltre la durata del presente programma. Gli elementi principali della strategia fino al 2000 consistono nel migliorare l'efficacia energetica e nello sviluppare programmi tecnologici intesi a realizzare una struttura energetica che richiede un minore consumo di idrocarburi, grazie ad opzioni basate sulle fonti energetiche rinnovabili.

I trasporti

23. I trasporti sono un settore vitale per la distribuzione di beni e servizi, per gli scambi e per lo sviluppo regionale. Le tendenze attuali nella Comunità fanno temere un aumento delle inefficienze del settore, della congestione, dell'inquinamento, dello spreco di tempo e denaro, dei danni per la salute, dei danni per la vita e delle perdite economiche in generale. Le domande di trasporto e il traffico aumenteranno ad un ritmo accelerato dopo la realizzazione del mercato unico e in considerazione dei recenti sviluppi politici ed economici dell'Europa centrale ed orientale.

24. Una strategia intesa a creare una mobilità sostenibile prevede la combinazione di diversi strumenti:

- una migliore pianificazione dello sviluppo territoriale ed economico a tutti i livelli, locale, regionale, nazionale e transnazionale;
- una migliore pianificazione, gestione e utilizzazione delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto; l'inserimento dei costi reali dell'infrastruttura e dell'ambiente nelle politiche di investimento e nelle decisioni, nonché nei costi per l'utente;
- lo sviluppo dei trasporti pubblici e un miglioramento della loro competitività;
- un progresso tecnico degli autoveicoli e dei carburanti, incoraggiando l'uso di carburanti più puliti;
- la promozione di un uso più razionale ed ecologico delle autovetture private, con il cambiamento dei codici della strada e delle abitudini di guida.

In concomitanza con il presente programma la Commissione ha pubblicato una comunicazione sul problema dei trasporti e dell'ambiente e sulla necessità di mirare ad una mobilità sostenibile e rispettosa dell'ambiente.

L'agricoltura

25. L'agricoltore è il custode della terra e dell'ambiente rurale. Il progresso che ha caratterizzato le tecniche agricole, l'incremento meccanizzazione della e l'internazionalizzazione del commercio dei generi alimentari e dei mangimi sono fattori che hanno contribuito ad attuare gli obiettivi primari del trattato che erano quelli di assicurare la disponibilità dei generi alimentari a prezzi ragionevoli, di stabilizzare i mercati e di garantire un adeguato tenore di vita agli agricoltori. Tuttavia, i cambiamenti delle pratiche agricole hanno condotto in molte regioni della Comunità ad uno sfruttamento eccessivo della terra e al degrado delle risorse naturali suolo, acqua e aria, dalle quali dipende in ultima analisi l'agricoltura stessa.

26. Il degrado ambientale non è la sola conseguenza di tali evoluzioni. L'eccesso di produzione e la creazione di eccedenze hanno determinato lo spopolamento delle zone rurali, hanno avuto implicazioni negative per il bilancio della Comunità, per gli scambi internazionali, per le relazioni con i nostri partners commerciali. Di conseguenza, non solo da un punto di vista ambientale, ma anche nell'interesse dell'agricoltura e da un punto di vista sociale ed economico è necessario realizzare un equilibrio più sostenibile tra l'attività agricola, le altre forme di sviluppo rurale e le risorse naturali dell'ambiente.

27. Questo programma, che si basa sulle proposte della Commissione di riforma della PAC e a favore dello sviluppo delle foreste della Comunità, intende promuovere uno sviluppo equilibrato e dinamico delle zone rurali della Comunità nel rispetto delle funzioni produttive, sociali ed ambientali di questo settore.

#### Il turismo

28. Il turismo rappresenta un importante elemento nella vita sociale ed economica della Comunità. Questo settore risponde alle legittime aspirazioni dei singoli cittadini di viaggiare, di avvicinarsi a culture diverse e di riposarsi o svolgere attività ricreative fuori dal contesto abitudinario di casa e lavoro. Per molte città e regioni della Comunità il turismo è un'importantissima risorsa economica ed offre un contributo particolarmente valido alla coesione sociale ed economica delle regioni periferiche. Il turismo, lo sviluppo regionale e la protezione dell'ambiente non sono elementi antitetici, a condizione che siano preceduti da un'oculata pianificazione e assistiti da una gestione accorta. Infatti, il rispetto della natura e dell'ambiente possono garantire, soprattutto nelle zone costiere e di montagna, l'efficienza e la durata nel tempo di questo tipo di attività.

29. L'organizzazione mondiale del turismo prevede per il decennio in corso un notevole aumento dell'attività di questo settore verso e all'interno dell'Europa. Tale aumento si concentrerà soprattutto nella regione mediterranea, e più in particolare in determinati siti, per esempio nelle città e località con un notevole patrimonio storico, nelle zone costiere e di montagna. Il Piano Blu UNEP per il Mediterraneo prevede che il turismo causerà almeno il raddoppio dei rifiuti solidi e delle acque reflue entro il 2000 ed un possibile raddoppio della superficie adibita ad infrastrutture turistiche.

30. La Comunità europea aiuta il settore del turismo con investimenti in infrastrutture; essa svolge inoltre anche un ruolo di «mediatore» con altri settori correlati. Tuttavia, nello spirito del principio della sussidiarietà e della condivisione delle responsabilità, gli interventi pratici di mediazione tra attività turistiche e sviluppo da un lato e tutela delle risorse naturali e culturali dall'altro dovranno operarsi a livelli diversi da quello comunitario; questo compito incombe in primo luogo agli Stati membri, alle amministrazioni regionali e locali, al settore turistico propriamente detto e ai singoli turisti.

Il programma presenta tre linee d'azione principali:

- la diversificazione delle attività turistiche che consentirà sia di gestire meglio il turismo di massa sia di incoraggiare forme alternative di turismo;
- il miglioramento della qualità dei servizi offerti, in particolare per quanto riguarda l'informazione e la sensibilizzazione, la gestione e le infrastrutture di accoglienza;
- l'azione sul comportamento dei singoli turisti, tramite campagne a mezzo stampa, codici di comportamento e scelta dei mezzi di trasporto.

#### Ampliare gli strumenti disponibili

31. I precedenti programmi di azione si sono basati quasi esclusivamente su provvedimenti legislativi. Per generare un cambiamento sostanziale delle tendenze e della prassi attuale e per coinvolgere tutti i settori della società in una piena condivisione delle responsabilità è necessario allargare la gamma di strumenti utilizzati. Gli strumenti proposti possono suddividersi in quattro categorie:

- i) strumenti legislativi intesi a fissare i livelli di base di protezione della salute dei cittadini e dell'ambiente, in particolare in situazione di rischio, ad attuare impegni internazionali e a fornire regole e norme valide in tutta la Comunità per preservare l'integrità del mercato interno;
- ii) strumenti di mercato miranti a sensibilizzare produttori e consumatori ad un uso responsabile

delle risorse naturali e ad evitare l'inquinamento e la produzione di rifiuti mediante l'internalizzazione dei costi ambientali esterni (tramite incentivi e disincentivi economici e fiscali, il principio della responsabilità civile, ecc.), per riequilibrare i prezzi affinché le merci ed i servizi più ecologici non risultino svantaggiati rispetto ai loro concorrenti più inquinanti o che producono più rifiuti;

iii) strumenti orizzontali di supporto comprendenti migliori dati statistici, ricerca scientifica e sviluppo tecnologico, una migliore pianificazione settoriale e spaziale (sia verso nuove tecnologie più pulite, sia verso tecnologie miranti a risolvere gli attuali problemi ecologici), informazione ed educazione del pubblico/consumatori, istruzione e formazione professionale;

iv) meccanismi di sostegno finanziario: oltre alle linee di bilancio con finalità ambientali dirette, quali LIFE, i fondi strutturali, in particolare ENVIREG, partecipano in misura cospicua al finanziamento delle azioni destinate a migliorare l'ambiente. Inoltre, il nuovo Fondo di coesione, creato in occasione del vertice di Maastricht, partecipa al finanziamento di progetti di miglioramento dell'ambiente in Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda. L'articolo 130 R, paragrafo 2, del nuovo trattato afferma che la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, si basa sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, tiene conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità e che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie. In tale contesto occorrerà pertanto accertarsi che tutti i finanziamenti concessi dalla Comunità, in particolare attraverso i fondi strutturali, siano attenti alle esigenze ambientali e tengano conto della legislazione esistente in materia di tutela dell'ambiente. In questa sede giova anche rammentare che l'articolo 130 S, paragrafo 4, del nuovo trattato prevede che, fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri provvedano al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale.

**Il principio della sussidiarietà**

32. Il principio della sussidiarietà svolge l'importantissima funzione di garantire che le finalità e gli obiettivi del programma siano perseguiti mediante azioni realizzate al livello territoriale più appropriato. In pratica, questo principio garantisce che si tenga pienamente conto delle tradizioni e della sensibilità delle diverse regioni della Comunità e del rapporto costo - benefici delle azioni intraprese, e che si giunga ad una migliore selezione delle azioni da avviare e ad una più oculata scelta degli strumenti da porre in atto a tutti i livelli, della Comunità e nazionali. Per realizzare le finalità e gli obiettivi presentati nel programma, e per attuare lo scopo ultimo che è lo sviluppo sostenibile, è necessaria un'azione concertata di tutti gli attori interessati che devono cooperare insieme. Il trattato sull'Unione europea afferma all'articolo 3 B che la Comunità interviene secondo il principio della sussidiarietà soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario.

33. Il programma accomuna il principio della sussidiarietà al concetto più ampio della condivisione delle responsabilità; tale concetto non presuppone una scelta operativa ad un livello ad esclusione di altri, ma piuttosto l'intervento congiunto di attori e strumenti diversi ai livelli più opportuni, senza per questo mettere in dubbio la ripartizione delle competenze tra Comunità, Stati membri e amministrazioni regionali e locali.

Tutta la tabella 18 del documento e la colonna «attori» di ogni altra tabella illustrano gli attori ritenuti maggiormente interessati e le modalità di interazione in vista della realizzazione delle singole azioni.



## L'attuazione del programma

34. In passato la tutela dell'ambiente nella Comunità era basata principalmente su un'impostazione legislativa (dall'alto verso il basso). La nuova strategia proposta nel presente programma presuppone l'interazione tra tutti gli attori economici e sociali (dal basso verso l'alto). La complementarità e l'efficacia di queste due strategie dipenderà in larga misura dal tipo e dalla qualità del dialogo che si instaurerà tra gli attori.

35. Ci vorrà ovviamente un certo tempo per riorientare gli attuali modelli di consumo e di comportamento nel senso della sostenibilità. Praticamente, le possibilità di successo della strategia proposta dipenderanno nel prossimo futuro dalla qualità intrinseca dei provvedimenti adottati e dagli accordi stipulati per la loro attuazione pratica. Saranno necessari una preparazione più accurata dei provvedimenti, un migliore coordinamento e una maggiore integrazione con le altre politiche, un'assistenza più sistematica e un controllo più rigoroso dell'attuazione effettiva.

36. Per tutti questi motivi e fatto salvo il diritto d'iniziativa della Commissione e la sua responsabilità di garante di un'applicazione soddisfacente dei provvedimenti comunitari, la Commissione provvederà all'istituzione dei seguenti gruppi per un dialogo ad hoc:

- i) un foro consultivo, composto da rappresentanti delle imprese, dei consumatori, delle associazioni di categoria e sindacali, degli organismi non governativi e delle amministrazioni locali e regionali;
- ii) una rete dei responsabili per l'applicazione pratica delle misure, formata da rappresentanti delle amministrazioni nazionali e della Commissione; questa rete provvederà, sotto la supervisione della Commissione, allo scambio di informazioni e di esperienze e allo sviluppo di strategie pratiche comuni;
- iii) un gruppo di analisi della politica a tutela dell'ambiente, composto da rappresentanti della Commissione e degli Stati membri a livello di direttori generali, incaricato di migliorare la comprensione reciproca e di procedere ad uno scambio di pareri sulla politica e sui provvedimenti a tutela dell'ambiente.

37. Questi tre gruppi di dialogo contribuiranno soprattutto a promuovere la condivisione pratica delle responsabilità tra gli attori principali e a garantire un'applicazione efficace e trasparente dei provvedimenti adottati. Il loro lavoro non deve sovrapporsi a quello dei comitati istituzionali della Comunità già incaricati di sorvegliare il rispetto di provvedimenti specifici, né al lavoro svolto dalla Commissione in determinati settori, quali la protezione dei consumatori, lo sviluppo del turismo ecc, né infine a quello degli Stati membri che sono incaricati di fare rispettare e applicare le politiche a livello nazionale. Infine, questi gruppi non devono in nessun caso sostituirsi al dialogo già esistente tra il settore industriale e la Commissione, che è anzi destinato ad essere potenziato.

## Riesame del programma

38. Anche se gli obiettivi sono definiti per il 2000, il programma verrà riesaminato alla fine del 1985 alla luce dei miglioramenti conseguiti in materia di dati, risultati di ricerca e del riesame di altre politiche comunitarie nei settori industriale, dell'energia, dei trasporti ecc., nonché dei fondi strutturali.

## Conclusioni

39. Il presente programma rappresenta una svolta per la Comunità. Se l'obiettivo degli anni '80 era il completamento del mercato interno, uno dei più importanti obiettivi degli anni '90, non solo per la Comunità, ma per tutto il pianeta, sarà la riconciliazione tra ambiente e sviluppo. Il programma «Per uno sviluppo durevole e sostenibile» non è destinato unicamente alla

Commissione, né a chi si occupa di ambiente. Il programma delinea un nuovo approccio all'ambiente e allo sviluppo e alle attività economiche e sociali e richiede, per essere realizzato praticamente, una volontà reale a tutti i livelli politici e professionali e la partecipazione di tutta la collettività in quanto cittadini e consumatori.

40. Il programma non pretende di sistemare tutto nel modo ottimale. Occorre infatti molto tempo per cambiare i modelli di comportamento e di consumo e per raggiungere un ritmo sostenibile di sviluppo. Esso si propone anzitutto di invertire le tendenze attuali. L'attuale generazione deve poter trasmettere alla prossima un ambiente in buono stato per garantire la salute delle persone e il benessere sociale ed economico ad un livello elevato. Lo stato dell'ambiente, il livello e la qualità delle risorse naturali e il potenziale di sviluppo ulteriore alla fine dell'attuale decennio devono costituire l'obiettivo intermedio e dovranno presentare un sensibile miglioramento rispetto alla situazione attuale. Il percorso che ci aspetta è lungo e faticoso, ma proprio per questo dobbiamo incamminarci immediatamente.

Struttura del documento

41. Il documento consta di tre parti: le prime due, parti principali, riguardano le azioni da avviare a livello interno e a livello internazionale. In questo modo si evidenzia ciò che si può fare, da un punto di vista politico e giuridico, all'interno della Comunità in base ai poteri e alle procedure previste dai trattati, e ciò che la Comunità e gli Stati membri devono invece realizzare in collaborazione con altri paesi sviluppati e in via di sviluppo per risolvere problemi di portata generale e regionale in senso lato.

42. La prima parte illustra lo stato dell'ambiente nella Comunità e i pericoli che ne minacciano la conservazione futura (capitolo 1) e presenta una nuova strategia intesa a spezzare le tendenze attuali a creare le premesse per uno sviluppo sostenibile (capitolo 2). Tale strategia presuppone la partecipazione attiva di tutti i principali interlocutori presenti nella società (capitolo 3), la messa a punto di una gamma più ampia di strumenti, compresi strumenti di mercato, informazione, istruzione e formazione (capitolo 7) per ottenere un miglioramento sensibile e quantificabile dei modelli di consumo e di comportamento (capitolo 5).

43. E' poi previsto un impegno di più ampia portata in cinque settori di particolare interesse per la Comunità (capitolo 4) in modo da evitare rischi ed incidenti o per lo meno da garantirne un'efficace gestione (capitolo 6).

44. Per presentare in maniera concisa e chiara le misure che costituiscono il programma d'azione, queste sono raggruppate in una serie di tabelle:

Le tabelle sono strutturate in modo da presentare i dati seguenti:

- gli obiettivi a lungo termine per i vari settori;
- gli obiettivi qualitativi e quantitativi da raggiungere entro il 2000;
- le azioni specifiche necessarie;
- il calendario proposto per tali azioni;
- gli attori e i settori maggiormente interessati.

Nel rispetto del principio della sussidiarietà, gli attori chiamati a svolgere il ruolo principale per una data azione sono indicati in corsivo, per esempio SM.

45. La prima parte illustra infine come realizzare praticamente la ripartizione della responsabilità (capitolo 8) e le misure proposte per garantire un'attuazione e un controllo adeguati (capitolo 9).

46. La seconda parte presenta i rischi e i problemi dell'ambiente su scala internazionale (capitolo 10) e le possibilità d'intervento della Comunità e degli Stati membri nel quadro della cooperazione internazionale e bilaterale (cappitoli 11 e 12) per risolvere i problemi ambientali

globali e regionali e i problemi ambientali e di sviluppo nei paesi in via di sviluppo e nei paesi dell'Europa centrale e orientale. Il capitolo 13 tratta della Conferenza delle nazioni Unite su ambiente e sviluppo che si terrà nel giugno 1992 e del rapporto esistente tra la dimensione interna ed estera della politica della Comunità a favore dell'ambiente.

47. La terza parte è molto breve e di carattere generale; essa tratta della selezione delle priorità (capitolo 14), del problema dei costi (capitolo 15) e dell'intenzione di procedere ad un riesame del programma nel 1995 (capitolo 16). Il programma, in quanto documento strategico e programmatico, non pone l'accento sulla selezione delle azioni prioritarie, ma piuttosto sull'esigenza di individuare un ritmo adeguato di sviluppo. Cionondimeno esso contiene un elenco di provvedimenti e settori d'azione orizzontali nei quali è necessario un intervento prioritario. Il documento evidenzia inoltre la difficoltà di stimare i costi, in parte a causa dell'abitudine di considerare l'ambiente una fonte illimitata di materie prime e un deposito capace di assorbire senza limiti i nostri rifiuti. Questo è in parte dovuto al fatto che non si è ancora riusciti a calcolare esattamente il costo dell'assenza di azione; il programma presenta infine un piano in cinque punti inteso a fissare un meccanismo di definizione dei costi per il futuro.

### INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

## QUINTO PROGRAMMA QUADRO:

### Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile

# INTRODUZIONE

## GLI OBIETTIVI DEGLI ANNI '90

Gà nell'ormai lontano 1972, quando la Comunità cominciava ad occuparsi della protezione dell'ambiente, i capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno dichiarato quanto segue: «L'espansione economica, non è un fine a sé stante, ma deve tradursi in un miglioramento della qualità e del tenore di vita».

Se l'obiettivo principale della Comunità europea per gli anni '80 è stato quello di realizzare il mercato interno, per gli anni '90 l'obiettivo sarà quello di realizzare una crescita sostenibile. I capi di Stato e di governo, riuniti a Dublino nel giugno 1990, hanno dimostrato di essere consapevoli di questa esigenza:

«Riconosciamo la nostra particolare responsabilità mondiale in materia di ambiente sia nei confronti dell'ambiente in cui vivono i nostri concittadini sia in un contesto più ampio. Ci impegnamo ad intensificare gli sforzi intesi a proteggere e migliorare l'ambiente naturale della Comunità stessa e del mondo di cui essa fa parte. Desideriamo che le azioni della Comunità e degli Stati membri siano coordinate e basate sui principi dello sviluppo sostenibile e di un modo di agire preventivo e precauzionale . . . Obiettivo di tale azione deve essere di garantire ai cittadini il diritto ad un ambiente pulito e salubre . . . Il completo raggiungimento di questo obiettivo deve costituire una responsabilità comune.»

I capi di Stato e di governo chiedono nella stessa dichiarazione alla Commissione di tener conto di tale orientamento nella preparazione del quinto programma di azione a favore dell'ambiente. Con il presente documento la Commissione risponde a tale richiesta; esso illustra i principi ed il programma di un'azione ambientale intesa a protrarsi fino alla fine di questo secolo ed al di là.

## Gli sviluppi nella Comunità

Nel periodo coperto dal programma sono previsti grandi cambiamenti: lo sviluppo del mercato interno europeo e l'esigenza di realizzare una migliore coesione economica e sociale avranno delle conseguenze anche per le politiche a favore dell'ambiente, come è già stato riconosciuto nell'Atto unico. La crescita economica prevista non sarà infatti sostenibile se non terrà conto anche degli aspetti ambientali, che non devono essere considerati come un ostacolo allo sviluppo, ma piuttosto come un incentivo per una maggiore efficienza e competitività, in particolare nel grande contesto del mercato internazionale.

Inoltre la Comunità si avvia verso una più stretta unione economica e monetaria e probabilmente dovrà prepararsi ad un nuovo ampliamento. Essa dovrà tener debitamente

conto dei mutamenti politici ed economici in atto nell'Europa centrale ed orientale e anche dell'esigenza di sviluppare lo Spazio economico europeo. Infine, la Comunità dovrà riesaminare la politica dei Fondi strutturali, la politica agraria comune, la politica dei trasporti e la politica del settore energetico.

#### Gli sviluppi su scala mondiale

In tutto il pianeta cresce la preoccupazione per il continuo deterioramento della situazione dell'ambiente e per il grave degrado dei sistemi vitali planetari. Un elemento chiave della strategia della Comunità per gli anni '90, approfondito nel presente documento, consiste nel promuovere programmi e orientamenti intesi a migliorare la qualità della vita di tutto il pianeta grazie ad una distribuzione più equa delle risorse naturali.

Il patrimonio di risorse naturali del nostro pianeta è messo a dura prova dagli sforzi compiuti per migliorare il tenore di vita, ridurre la povertà, aumentare la speranza di vita e assicurare una maggiore garanzia alimentare. La Comunità è consapevole che, insieme ad altri paesi industrializzati, i suoi 340 milioni di cittadini consumano attualmente una parte assolutamente sproporzionata delle risorse del pianeta. I consumi di energia pro capite nella Comunità, benché rappresentino solo la metà dei consumi corrispettivi degli Stati Uniti e del Canada, superano di oltre 10 volte i consumi di molti paesi in via di sviluppo. Nel corso della vita, un bambino nato nella Comunità consumerà risorse naturali oltre 20 volte superiori a quelle consumate da un bambino nato in un paese in via di sviluppo (pur consumando solo la metà delle risorse di un bambino americano).

Numerose disposizioni elencate nel presente programma sono intese a ridurre lo spreco di risorse e a migliorare la produttività nella Comunità. Sarà però necessario dar prova di grande disponibilità e fantasia per riuscire a soddisfare le esigenze del mondo sviluppato e del mondo in via di sviluppo e nel contempo conservare il patrimonio di risorse quanto mai fragili e spesso non rinnovabili. Ciò richiederà in molti casi un mutamento profondo dei modelli di consumo e degli stili di vita.

#### Verso uno sviluppo sostenibile

Ogni tipo di attività dell'uomo, sia essa economica, sociale o culturale, dipende dalle qualità delle interrelazioni tra la società e il mondo della natura. Lo sviluppo è «reale» solo se migliora la qualità della vita. La relazione del 1987 della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, generalmente nota come «relazione Brundtland», osserva che le attività umane dovrebbero attenersi ad un modello di sviluppo che sostenga il loro progresso nell'intero pianeta anche per un futuro lontano. In tale contesto lo sviluppo sostenibile è stato definito come «uno sviluppo che soddisfa le esigenze del presente senza compromettere la possibilità delle future generazioni di soddisfare le proprie esigenze». Esso presuppone la conservazione dell'equilibrio generale e del valore del patrimonio naturale, la ridefinizione dei criteri e strumenti di analisi costi/benefici nel breve, medio e lungo periodo in modo da rispecchiare le conseguenze e il valore socio-economico reale dei consumi e della conservazione del patrimonio naturale e una distribuzione e un uso più equi delle risorse tra tutti i paesi e le regioni del mondo. A tale proposito, la relazione Brundtland rileva che i paesi sviluppati, che rappresentano solo il 26 % della popolazione del pianeta, sono responsabili dell'80 % del totale dei consumi energetici, di acciaio, di altri metalli e di carta e di circa il 40 % dei consumi alimentari.

La relazione elenca le tre caratteristiche che deve avere uno sviluppo sostenibile:

- garantire la qualità della vita;
- garantire un accesso continuo alle risorse naturali;

- evitare danni permanenti all'ambiente.

In termini più prosaici, lo sviluppo sostenibile può esser così definito: «Non mangiamo il grano necessario per garantire il raccolto dell'anno prossimo». Questa definizione contribuisce a conferire un'importante dose di realismo al dibattito sulla sostenibilità. Pertanto, in termini pratici il concetto di sostenibilità è strettamente correlato con le prospettive di una società o di un'intera regione di potersi assicurare uno sviluppo ed un successo permanente e, nel caso delle singole imprese, di garantirsi un utile.

Costruire su basi solide

Non va dimenticato che nel suo slancio verso uno sviluppo sostenibile la Comunità non parte da zero. La strategia ed il programma elaborati nel presente documento si basano sulle realizzazioni già compiute a livello comunitario e nei singoli Stati membri. Sono quasi venti anni che la Comunità attua una politica a favore dell'ambiente, anche se in origine l'ambiente non era nemmeno citato nel trattato. Nel frattempo si sono compiuti passi significativi sia in termini di elaborazione di un quadro legislativo negli Stati membri, sia in termini di miglioramento reale della protezione e della qualità dell'ambiente.

A partire dal 1972 si sono succeduti quattro programmi (2) di azione della Comunità a favore dell'ambiente, dai quali sono scaturiti circa 200 strumenti legislativi che spaziano dall'inquinamento atmosferico all'inquinamento delle acque e del terreno, al trattamento dei rifiuti, a garanzie in materia di sostanze chimiche e di biotecnologie, alle norme sui prodotti, alle valutazioni di impatto ambientale e alla protezione della natura. I risultati raggiunti sono notevoli, ma il ritmo attuale dei cambiamenti e le nuove pressioni che incombono o che si ripercuoteranno sull'ambiente e sulle nostre riserve di risorse naturali in seguito alla realizzazione del mercato interno e degli sviluppi politici ed economici dell'Europa centrale ed orientale, nonché in altri settori, richiedono l'adozione di misure ancora più efficaci.

Gli sviluppi a livello istituzionale

A livello istituzionale, l'aumento straordinario di sensibilità ai problemi ambientali da parte dell'opinione pubblica e l'importanza a livello scientifico e politico delle scelte ambientali, si rispecchiano anche nel trattato che ha inserito, con l'Atto Unico europeo, un apposito capitolo dedicato all'ambiente e che ha inserito importanti elementi ambientali nell'articolo centrale relativo al completamento del mercato interno. Queste modifiche hanno posto le basi per un mandato istituzionale, per gli obiettivi da perseguire e i criteri da seguire nell'attuazione di una politica e di un'azione della Comunità a favore dell'ambiente.

Il nuovo trattato sull'Unione europea, firmato da tutti gli Stati membri il 7 febbraio 1992,

contiene diverse disposizioni che conferiscono al problema ambientale una nuova dimensione:

- nei principi, l'articolo 2 mira alla promozione di «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente»;

- l'articolo 3 k) stipula che l'azione della Comunità deve comportare una politica nel settore dell'ambiente; l'articolo 130 R, paragrafo 2, afferma tra l'altro che la politica in questo campo deve mirare ad un elevato livello di tutela e fondarsi sui principi della prevenzione;

- l'articolo 130 R, paragrafo 2, stipula inoltre che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie;

- l'articolo 3 B ribadisce l'importanza annessa dalla Comunità al principio della sussidiarietà e infine l'articolo A sancisce l'obiettivo di prendere le decisioni il più vicino possibile ai cittadini.

L'articolo 130 S, paragrafo 5 affronta il problema di misure che implicino costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro. L'articolo afferma l'esigenza di

tener conto della coesione economica e sociale nella formulazione delle politiche ambientali. Tale esigenza è ribadita anche all'articolo 130 R, paragrafo 3, in cui si afferma che nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità deve tenere conto dello sviluppo socio-economico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle singole regioni.

Oltre a queste affermazioni di principio i cambiamenti intervenuti nel processo decisionale della Comunità, in base ai quali per la maggior parte degli argomenti di carattere ambientale è previsto ora un voto a maggioranza del Consiglio dei ministri e il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo in questo settore grazie alla procedura di codecisione contribuiranno a migliorare l'efficacia e la qualità degli strumenti legislativi adottati in futuro.

Le novità del programma

Per affrontare gli obiettivi ambientali di questa fine del secolo e per poter raggiungere un ritmo sostenibile di sviluppo, non è sufficiente limitarsi ad aspettare, come si è fatto in passato, che i problemi sorgano, ma occorre centrare l'attenzione sui fattori e sulle attività che danneggiano l'ambiente ed esauriscono le riserve di risorse naturali. Questo nuovo atteggiamento presuppone un grande cambiamento di mentalità e dei modelli attuali di consumo e di comportamento. Per realizzare gli obiettivi perseguiti, non sarà infatti sufficiente un'azione a livello comunitario, ma dovrà esserci una condivisione delle responsabilità a tutti i livelli della società, dei governi nazionali, amministrazioni regionali e locali, organizzazioni non governative, istituti finanziari, settori della produzione, e della distribuzione, nonché privati cittadini.

Se è giusto che la strategia e il programma generale vengano elaborati a livello comunitario, dato che solo a questo livello possono essere avviati i provvedimenti e le azioni necessarie, la loro realizzazione pratica dovrà invece essere affidata agli organismi competenti in maniera complementare e secondo le rispettive capacità di azione. La strategia fondamentale del nuovo atteggiamento consiste nel realizzare una piena integrazione delle politiche a favore dell'ambiente con le altre politiche, grazie ad una partecipazione attiva di tutti gli attori della società (amministrazioni, imprese, collettività), mediante un ampliamento e un approfondimento degli strumenti di controllo e di cambiamento del comportamento, in particolare mediante un ricorso accresciuto alle forze di mercato.

Gli obiettivi per gli anni '90

Per poter realizzare uno sviluppo sostenibile è necessario adottare un approccio lungimirante, coerente ed efficace. È necessario un grande impegno politico e pratico prolungato nel tempo. La Comunità, nella sua veste di principale partner economico e commerciale di un mondo nel quale vi è una consapevolezza sempre maggiore che la crescita deve essere sostenibile dal punto di vista ambientale, deve assumersi la propria responsabilità nei confronti delle generazioni attuali e di quelle future. A tale fine, essa deve riordinare la situazione al proprio interno per proporsi come esempio ai paesi sviluppati e a quelli in via di sviluppo in materia di protezione della salute e dell'ambiente e di uso sostenibile delle risorse naturali.

Nella dichiarazione di Dublino si afferma che: «l'ambiente dipende dalle nostre azioni collettive e l'ambiente di domani dipende dalla nostra condotta di oggi». In tutta la Comunità e anche fuori di essa vi è una percezione chiara che le grandi sfide per l'ambiente si giocano in questo decennio e che aspettare l'inizio del nuovo secolo potrebbe rivelarsi troppo tardi.

Non possiamo permetterci di aspettare . . . e di sbagliare!

**INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO**

<b><u>SOMMARIO</u></b>	<b><u>INTRODUZIONE</u></b>	<b><u>N O T E</u></b>	<b><u>ABBREVIAZIONI</u></b>
<b><u>Capitolo 1</u></b>	<b><u>Capitolo 2</u></b>	<b><u>Capitolo 3</u></b>	<b><u>Capitolo 4</u></b>
<b><u>Capitolo 5</u></b>	<b><u>Capitolo 6</u></b>	<b><u>Capitolo 7</u></b>	<b><u>Capitolo 8</u></b>
<b><u>Capitolo 9</u></b>	<b><u>Capitolo 10</u></b>	<b><u>Capitolo 11</u></b>	<b><u>Capitolo 12</u></b>
<b><u>Capitolo 13</u></b>	<b><u>Capitolo 14</u></b>	<b><u>Capitolo 15</u></b>	<b><u>Capitolo 16</u></b>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*



**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:**

**Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente  
e di uno sviluppo sostenibile**

## **ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI**

### **(Organizzazioni, associazioni, ecc. )**

ACP Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico

AEA (Tabelle) Agenzia europea per l'ambiente

ALA Paesi dell'Asia e dell'America latina

BEI Banca europea per gli investimenti

CE (Tabelle) Azioni attuate a livello della Comunità

CII Controllo integrato dell'inquinamento

CITES Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione

ECO Paesi dell'Europa centrale e orientale

ECU Unità monetaria europea

EFTA Associazione europea di libero scambio

FAO Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura

FEAOG Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia

FESR Fondo europeo di sviluppo regionale

FSE Fondo sociale europeo

GATT Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio

GEF Strumento globale a favore dell'ambiente

IIASA Istituto internazionale di analisi dei sistemi applicati (Austria)

IPCC Gruppo di lavoro intergovernativo per il cambiamento climatico

leq dB(A) Livello medio sonoro riferito all'uomo

MTD Migliore tecnologia disponibile

OCSE Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

OMI Organizzazione marittima internazionale

OMS Organizzazione mondiale della sanità

ONG Organizzazioni non governative

ONU Organizzazione delle Nazioni unite

PAC Politica agricola comune

PHARE Programma di assistenza per la ristrutturazione economica di Polonia ed Ungheria, in una prima fase, successivamente esteso agli altri paesi dell'Europa centrale ed orientale

PMI Piccole e medie imprese

PNL Prodotto nazionale lordo

R& S Ricerca e sviluppo

RIVM (Figure) Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieuhygiene (Istituto nazionale olandese per la sanità e l'ambiente)

SM (Tabelle) Azioni attuate a livello degli Stati membri

tep Tonnellate equivalente petrolio

UN-ECE Commissione economica per l'Europa dell'ONU

UNCED Conferenza delle Nazioni unite su ambiente e sviluppo (Rio de Janeiro, giugno 1992)

UNDP Programma di sviluppo delle Nazioni unite

UNDRO Ufficio delle Nazioni unite per i soccorsi in caso di catastrofe

UNEP Programma delle Nazioni unite a favore dell'ambiente

VIA Valutazione d'impatto ambientale

FORMULE E COMPOSTI CHIMICI

CO Monossido di carbonio

CO<sub>2</sub> Biossido di carbonio

CFC Clorofluorocarburi

COV Composti organici volatili

CH4 Metano

HC Idrocarburo

N2O Monossido di azoto

NO2 Biossido di azoto

NOx Ossidi di azoto

O3 Ozono

OGM Organismi geneticamente modificati

SO2 Anidride solforosa

### INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:**

**Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile**

**PRIMA PARTE****LA POLITICA E LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COMUNITÀ EUROPEA****CAPITOLO 1 - LA SITUAZIONE DELL'AMBIENTE: REALIZZAZIONI E PROSPETTIVE**

Non è possibile elaborare una strategia per il futuro senza esaminare la situazione attuale e ciò che è stato fatto in passato. Insieme alla pubblicazione del quinto programma è in fase di realizzazione una relazione aggiornata sulla situazione dell'ambiente che sottolinea gli orientamenti principali del nuovo programma. Tra le conclusioni principali che emergono da tale relazione citeremo le seguenti:

- Inquinamento atmosferico: vi sono stati progressi nella riduzione delle emissioni di anidride solforosa e di particolati, di piombo e di CFC; rimangono e sorgono invece gravi problemi nel settore dei gas responsabili dell'effetto serra, biossido di carbonio, protossido di azoto, ozono e metano, nonché nel settore della qualità dell'aria, in particolare nelle zone urbane;
- Inquinamento delle acque: vi sono stati alcuni progressi per quanto riguarda le fonti localizzate di inquinamento delle acque interne; tuttavia, i risultati positivi sono vanificati dall'aumento dell'inquinamento delle fonti diffuse, soprattutto nel settore agricolo. Risulta minacciata la qualità complessiva e si assiste ad una crescente eutrofizzazione delle acque dolci e marine. La direttiva sulle acque sotterranee non ha ottenuto i risultati previsti e queste risorse sono sempre più in pericolo a causa dell'inquinamento e dello sfruttamento eccessivo. È vero che vi è stata una certa riduzione dell'inquinamento delle acque marine dovuto a rifiuti organici, metalli pesanti e scorie radioattive, ma l'inquinamento rimane grave, soprattutto nelle regioni mediterranee, nel Mare del Nord e nel Mar Baltico;
- Degrado del terreno: le direttive sul trattamento dei rifiuti, sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura e sull'uso dei composti azotati, nonché taluni aspetti della direttiva

Seveso sui rischi di incidenti rilevanti in determinate attività industriali hanno già raggiunto o raggiungeranno risultati discreti per la protezione dei suoli. D'altra parte, l'uso troppo intensivo del terreno e il ricorso eccessivo a fertilizzanti, pesticidi e diserbanti chimici, nonché le attività di drenaggio e di pulizia del suolo sono causa di deterioramento, contaminazione, acidificazione, desertificazione ed erosione sempre più grave dei suoli;

- Conservazione della natura: nonostante la direttiva sugli uccelli selvatici e le convenzioni di Bonn e di Berna, aumentano i pericoli per i biotopi e per gli habitat unici o minacciati. Una delle cause principali della riduzione della diversità biologica va cercata nell'agricoltura intensiva. Lo sviluppo economico e l'erosione contribuiscono ad un costante deterioramento dell'ambiente litoraneo. Gli incendi dei boschi hanno devastato grandi parti della regione mediterranea con conseguenze molto gravi che si ripetono oramai con cadenza annuale. Lo sviluppo delle seconde residenze e delle attività ricreative contribuisce ulteriormente al deterioramento delle regioni interne e di montagna;

- L'ambiente urbano: diventa sempre più difficile conciliare le esigenze del commercio e dei trasporti moderni con il desiderio di un ambiente di vita di buona qualità; ne risulta una crescente congestione, inquinamento, rumore, deterioramento delle strade, delle piazze e del patrimonio architettonico, e una perdita generale di godibilità dell'ambiente urbano;

- Gestione dei rifiuti: sebbene già dal 1975 esistano delle direttive sui rifiuti in generale, nonché sui rifiuti tossici e pericolosi e sui trasporti transfrontalieri di rifiuti, l'enorme quantità di rifiuti prodotta dalla Comunità non è ancora sotto controllo. Il riciclaggio e la riutilizzazione dei rifiuti sono ancora, quasi ovunque, allo stadio embrionale. Le carenze nel trattamento dei rifiuti costituiscono un pericolo non solo per l'ambiente, ma possono avere ripercussioni negative anche sulla realizzazione del mercato interno.

Le tendenze emergenti

La relazione sullo stato dell'ambiente presenta alcune tendenze che potrebbero avere un grave impatto negativo sulla qualità dell'ambiente, qualora non vengano affrontate adeguatamente.

Tra queste citeremo le principali:

- energia: entro il 2010 è previsto un aumento del fabbisogno energetico del 25 %, a meno che non intervengano cambiamenti nell'attuale tasso di crescita della domanda; ne consegue un aumento del 20 % delle emissioni comunitarie di carbonio (rispetto al 1987);

- trasporti: entro il 2000 è previsto un aumento del 25 % delle autovetture e del 17 % del chilometraggio percorso (rispetto al 1990);

- agricoltura: tra il 1970 e il 1988 si è registrato un aumento del 63 % dell'uso di fertilizzanti;

- rifiuti: negli ultimi cinque anni vi è stato un aumento del 13 % dei rifiuti urbani, benché nello stesso periodo sia aumentato il riciclaggio della carta, del vetro e delle materie plastiche;

- acque: tra il 1970 e il 1985 vi è stato un aumento del 35 % del consumo medio di acqua nella Comunità;

- turismo: entro il 2000 è previsto un aumento del 60 % del turismo nella regione mediterranea (rispetto al 1990).

La necessità di un nuovo slancio

I quattro precedenti programmi di azione della Comunità e le misure adottate per la loro attuazione possiedono senza dubbio grandi meriti giuridici e formali e hanno contribuito a migliorare notevolmente l'ambiente in termini obiettivi. Inoltre, diverse azioni già decise devono ancora essere attuate per un certo periodo prima che si vedano gli effetti sulla situazione generale dell'ambiente.

Tuttavia, vuoi a causa di un tempo insufficiente per valutare i risultati finali, vuoi perché non

sono stati attuati in tutta la Comunità, molti strumenti esistenti non si rivelano sufficienti per fronteggiare adeguatamente l'attuale livello del degrado ambientale. Inoltre molti di questi strumenti non sono stati progettati per far fronte al peso aggiuntivo che graverà sull'ambiente in seguito all'aumento dell'attività economica concomitante con la realizzazione del mercato interno e con le successive domande in termini di consumo energetico e di trasporti, nonché con i cambiamenti attualmente in atto nell'Europa centrale ed orientale. È venuto il momento di imprimere un nuovo slancio alla politica della Comunità a favore dell'ambiente.

## INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

## QUINTO PROGRAMMA QUADRO: Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile

### PRIMA PARTE LA POLITICA E LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COMUNITÀ EUROPEA

# CAPITOLO 2 - IL QUINTO PROGRAMMA: UNA NUOVA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE

L'obiettivo generale della Comunità consiste nel migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini. Il mercato interno, unitamente all'unione politica, economica e monetaria, contribuirà ad unire gli Stati membri e i popoli della Comunità, a motivarli e a fornir loro un contesto di crescita socioeconomica. L'efficacia del mercato interno nel lungo periodo dipenderà in larga misura dallo sviluppo industriale, energetico e regionale e dalla politica agricola, nonché dalla capacità dei trasporti di consegnare le merci prodotte. Tutti questi elementi sono interdipendenti, e l'unico limite alla loro crescita ed efficacia è rappresentato dal livello di tolleranza dell'ambiente naturale.

La strategia presentata in questo programma intende trasformare il modello di crescita della Comunità in modo da realizzare uno sviluppo sostenibile. Questo livello sostenibile implica fra l'altro che:

- si riconosca che la possibilità di un'attività umana durevole e di un ulteriore sviluppo economico e sociale dipendono dalla qualità dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché da una loro tutela soddisfacente;
- non essendo le riserve di materie prime illimitate, si debba prevedere un ciclo di produzione dalla materia prima al prodotto finito e alla sua utilizzazione tale da ottimizzare e incoraggiare la riutilizzazione ed il riciclo, da minimizzare la produzione dei rifiuti e da evitare l'esaurimento del patrimonio di risorse naturali;
- il comportamento dei cittadini comunitari rispecchi la loro consapevolezza che le risorse naturali sono limitate e che il consumo e l'uso privato di queste risorse non deve andare a scapito degli altri; inoltre i consumi di una generazione non vadano a scapito della generazione successiva.

Per l'attuazione di una strategia di sviluppo sostenibile è necessario un cambiamento radicale in praticamente tutti i settori d'intervento della Comunità. Esso presuppone che la tutela

dell'ambiente venga integrata nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie, e ciò non solo per il bene dell'ambiente, ma anche e soprattutto per il bene e per il progresso degli altri settori. L'interdipendenza fra le politiche, le risorse e i settori di attività sono illustrati nella figura 1.

Conformemente a quanto affermato nella dichiarazione del Consiglio europeo «Gli imperativi dell'ambiente», gli orientamenti ai quali si ispirano le strategie illustrate nel presente programma sono basati su un approccio preventivo e sul concetto di condivisione della responsabilità, che comprendono l'attuazione pratica del principio «chi inquina paga». Il presente programma affronta anche i grandi problemi ambientali: cambiamenti climatici, acidificazione, inquinamento delle acque, degrado ed erosione del terreno, gestione dei rifiuti, ecc. Tuttavia, invece di occuparsi solo di questi problemi, il programma intende creare un'interrelazione tra le diverse categorie di attori (governi, imprese, collettività) e i principali settori economici (industrie, settore energetico, trasporti, agricoltura e turismo) attraverso una serie di strumenti ampliati ed integrati. Tale strategia verrà realizzata in maniera ottimale su scala comunitaria. Senza un contesto comunitario generale nel quale integrare e coordinare tutte queste attività, sussiste il pericolo che le singole azioni realizzate dagli Stati membri o da singole regioni o ancora da altri attori non ottengano il successo auspicato oppure che possano minare l'integrità delle realizzazioni comunitarie in altri settori, in particolare nell'ambito del mercato interno.

Per ciascuno degli argomenti principali si presentano le finalità a lungo termine che costituiscono l'orientamento o la direzione da seguire in vista di uno sviluppo sostenibile, alcuni obiettivi da raggiungere entro il 2000 ed infine una gamma di azioni necessarie per realizzare gli obiettivi stabiliti. Le finalità e gli obiettivi proposti non costituiscono un obbligo giuridico, ma piuttosto degli indicatori dei livelli da realizzare fin da ora per giungere ad un ritmo sostenibile di sviluppo. Di conseguenza, non tutte le azioni indicate richiederanno un intervento legislativo a livello nazionale o della Comunità.

Non sarà certo possibile realizzare lo sviluppo sostenibile solo con il presente programma; tuttavia, una sua corretta attuazione ci consentirà di compiere grandi passi verso il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

## INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*



## **QUINTO PROGRAMMA QUADRO: Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile**

### **PRIMA PARTE LA POLITICA E LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COMUNITÀ EUROPEA**

## **CAPITOLO 3 - GLI ATTORI**

I precedenti programmi di azione della Comunità a favore dell'ambiente erano basati principalmente su disposizioni legislative e misure di controllo applicate dall'autorità pubblica e dalle industrie manifatturiere. Il concetto della condivisione della responsabilità presuppone invece una partecipazione molto più ampia e più attiva di tutti gli attori economici, siano essi amministrazioni pubbliche, imprese pubbliche e private di ogni tipo, e soprattutto della collettività generale in qualità di cittadini e di consumatori. La partecipazione e l'interdipendenza di tutti gli attori economici (e il ricorso ad un più ampio strumentario comprendente, in particolare, incentivi di mercato) dovrà portare alla creazione di un nuovo equilibrio tra i vantaggi a breve termine della singola persona, società o amministrazione e i benefici a più lunga scadenza per l'intera società. Nel capitolo 8 si esaminano i principi della sussidiarietà e della condivisione della responsabilità sui quali si baserà questo nuovo equilibrio.

### **3.1. Le amministrazioni pubbliche**

Il ruolo del governo centrale è determinante non solo ai fini dell'azione legislativa, ma anche nella pianificazione economica e nella creazione dei prerequisiti per lo sviluppo economico, nell'assetto territoriale, nell'accessibilità dell'informazione, dell'istruzione e della formazione, ed influisce anche sul mercato tramite le politiche fiscali sui prodotti (per esempio carburante e tabacco). Inoltre, sebbene vi siano non poche differenze tra i vari sistemi di amministrazione pubblica nella Comunità, nella maggior parte degli Stati membri l'amministrazione è anche responsabile di grandi imprese pubbliche, reti stradali, ferrovie, aeroporti, produzione energetica. Nel contesto generale di uno sviluppo sostenibile i governi hanno una grande responsabilità sia per le attività controllate e di proprietà dello Stato, ma anche come responsabili del contesto e delle condizioni necessarie, della creazione degli incentivi e dell'abolizione degli ostacoli che impediscono alle imprese private e ai singoli cittadini di svolgere la loro funzione.

Le amministrazioni locali e regionali svolgono una funzione particolarmente importante per garantire lo sviluppo sostenibile, sia per le loro funzioni statutarie di autorità competenti

responsabili di gran parte delle direttive e regolamenti esistenti, sia nell'ambito dell'applicazione pratica del principio di sussidiarietà. Citeremo a titolo di esempio alcuni settori nei quali le amministrazioni regionali e locali possono svolgere una funzione decisiva:

- pianificazione territoriale: attuare principi di pianificazione atti a salvaguardare le zone di maggiore interesse, compresi le riserve e i paesaggi naturali, migliorare il tessuto e il traffico urbano, ottimizzare l'efficacia energetica e i trasporti;
- sviluppo economico: molto spesso le amministrazioni pubbliche possono contribuire a stimolare lo sviluppo economico delle proprie regioni. Con una certa prudenza è possibile garantire un uso sostenibile delle risorse necessarie per lo sviluppo economico e la prosperità;
- sviluppo delle infrastrutture: le amministrazioni locali e regionali sono i responsabili principali della pianificazione, attuazione, realizzazione e amministrazione delle reti stradali, dell'approvvigionamento idrico, dello smaltimento delle acque reflue ecc.; esse sono pertanto in un'ottima posizione per influire sull'ubicazione, sul tipo e sull'impatto dello sviluppo territoriale;
- controllo dell'inquinamento industriale: attraverso un uso responsabile delle licenze di pianificazione territoriale, di emissione, di scarico e di funzionamento, del diritto di accesso alle informazioni ambientali, ecc.;
- gestione dei rifiuti: attuazione rigida dell'ordine di priorità per la gestione dei rifiuti: prevenzione, riutilizzazione e riciclaggio, combustione per la produzione di carburante, smaltimento mediante incenerimento e discariche; in questo modo è possibile ridurre i problemi dello smaltimento dei rifiuti e conseguire uno risparmio energetico e di materie prime;
- trasporti: i piani per i trasporti e per il traffico devono essere integrati nella pianificazione generale;
- informazione, istruzione e formazione: basandosi sulla legislazione comunitaria esistente in materia di accesso pubblico alle informazioni ambientali, le amministrazioni locali e regionali possono promuovere la partecipazione del pubblico alla protezione dell'ambiente migliorando così il clima di fiducia; le persone direttamente coinvolte nel campo dell'istruzione hanno delle possibilità e delle responsabilità particolari per quanto riguarda la consapevolezza e il comportamento del pubblico;
- controllo interno: le amministrazioni devono esaminare criticamente il proprio operato, i servizi pubblici, l'ubicazione degli uffici, le politiche di acquisti, la scelta dei veicoli e delle attrezzature, il risparmio energetico, il controllo ambientale e la comunicazione dell'informazione al pubblico. Il governo centrale deve applicare nella misura del possibile i principi e le misure enunciate alla propria amministrazione e alle proprie decisioni (pianificazione, informazione, educazione, formazione, controllo interno). A tal fine è necessario reperire le risorse occorrenti a livello centrale, regionale e locale per garantire l'attuazione pratica di questi principi.

### 3.2. Le imprese pubbliche e private

Seppur con alcune differenze, praticamente tutte le imprese utilizzano per la loro lavorazione e i loro prodotti risorse naturali, creano rifiuti, diversi per quantità e per tipo e contribuiscono all'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo. Solo in alcuni casi si è proceduto ad inglobare il costo a lungo termine rappresentato da queste risorse e dall'inquinamento nel costo di funzionamento di un impianto o nel prezzo del prodotto o servizio finale. È chiaro che questa situazione non potrà durare all'infinito né per motivi economici né per motivi ambientali. Vi è una crescente consapevolezza che sono gli interessi stessi dell'industria che sono in causa: potenziare la domanda di tecnologie e di prodotti puliti significa anche creare nuove possibilità

di mercato, con vantaggi specifici per le società più innovative; integrando le considerazioni ambientali nella politica di gestione si riesce ad ottenere anche dei vantaggi in termini di risparmio energetico e delle risorse. Tuttavia, spetta alla Comunità e agli Stati membri stabilire il quadro e le condizioni di uno sviluppo sostenibile.

Il presente programma delinea i cinque settori principali di attività, che rappresentano una grande parte di tutta l'attività economica; la disponibilità alla collaborazione e le strategie attuate da questi settori sono indispensabili per realizzare effettivamente la sostenibilità. Indipendentemente dalla scelta di alcuni settori chiave è chiaro che tutte le imprese dovranno partecipare all'impegno comune verso la sostenibilità. Pertanto occorre mettere a punto degli strumenti adeguati per suscitare una risposta quanto più ampia.

È necessario giungere ad una politica globale comprendente tutti i prodotti di consumo per consentire ai meccanismi di mercato di modificare il comportamento delle persone nei confronti dell'ambiente. Nella fattispecie, le aziende devono essere più consapevoli del fatto che i loro prodotti e i loro imballaggi contribuiscono a creare rifiuti e devono assumersene la responsabilità. L'etichetta ecologica proposta su scala comunitaria incoraggerà le aziende a progettare e fabbricare prodotti con un impatto ambientale minimo. È necessario mettere a punto azioni atte a favorire una scelta oculata dei consumatori basata sulla sicurezza, la qualità, la durevolezza e l'impatto ambientale generale del prodotto. In questo ambito dovrà intervenire il settore della distribuzione per assumersi le proprie responsabilità.

Anche gli istituti finanziari che assumono i rischi delle imprese e degli impianti hanno un notevole potere di influenza, e talvolta di controllo, sulle decisioni riguardanti la gestione e gli investimenti e possono così operare a favore dell'ambiente.

### 3.3. Il pubblico

Tutti i cittadini in quanto membri del pubblico hanno funzioni importanti da svolgere:

- in quanto singolo cittadino preoccupato per la qualità dell'ambiente generale, per la salute della persona, per la qualità della vita delle generazioni future, e in quanto cittadino responsabile che può influenzare le decisioni politiche;
- in quanto produttore diretto di inquinamento e di rifiuti domestici e sul luogo di lavoro in qualità di datore di lavoro o di lavoratore, in qualità di utilizzatore dei trasporti e nell'ambito del tempo libero;
- in quanto consumatore di beni e servizi, dal momento che le cause e le soluzioni dei problemi ambientali dipendono spesso dalle scelte del consumatore.

Prima che i singoli cittadini possano svolgere pienamente il loro ruolo è necessario soddisfare una serie di condizioni: una buona conoscenza ed informazione per poter collegare le attività del singolo cittadino con i problemi generali di inquinamento e di protezione dell'ambiente, campagne di sensibilizzazione per porre rimedio alla situazione esistente. Tuttavia non bastano le buone intenzioni da sole, senza una valida alternativa, per esempio una raccolta selettiva dei rifiuti, sistemi affidabili ed efficienti di trasporti pubblici, ecc.

Sarà necessario superare anche alcuni problemi pratici relativi alla scelta dei prodotti e servizi. Non sempre il prodotto più ecologico è disponibile nel luogo nel quale si fanno generalmente gli acquisti, oppure, quando è disponibile, può essere più costoso del prodotto più inquinante. L'esempio della benzina senza piombo dimostra che se il prezzo è differenziato il consumatore è incentivato ad operare una scelta più ecologica. Per acquistare e mantenere la fiducia del consumatore le indicazioni relative alle caratteristiche ecologiche del prodotto devono essere

fondate e corredate di informazioni neutre sulle caratteristiche generali del prodotto. In questa fase di creazione di una nuova consapevolezza è di grandissima importanza la partecipazione attiva delle organizzazioni non governative (ONG), che si occupano dell'ambiente e dei consumatori, nonché dei sindacati e delle associazioni di categoria; da un lato essi rappresentano gli interessi e le preoccupazioni del pubblico e dall'altro contribuiscono a motivare e ad impegnare i singoli cittadini.

## INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

## QUINTO PROGRAMMA QUADRO: Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile

### PRIMA PARTE LA POLITICA E LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COMUNITÀ EUROPEA

## CAPITOLO 4 - I SETTORI D'INTERVENTO PRESCELTI

Come già osservato nel capitolo sugli attori (cfr. imprese pubbliche e private), si è deciso di esaminare nell'ambito del programma cinque settori chiave. La scelta si è indirizzata verso settori nei quali la Comunità in quanto tale svolge una funzione primordiale e settori nei quali una strategia comunitaria appare la più adatta ad affrontarne i problemi. I settori prescelti presentano anche un impatto particolarmente rilevante sull'ambiente in quanto tale, dal momento che per loro natura essi svolgono una funzione determinante ai fini di uno sviluppo sostenibile. Su questi fattori ci soffermeremo più in dettaglio nel capitolo 5 e nella parte che segue immediatamente i settori stessi.

### 4.1. L'industria manifatturiera

Il settore industriale rappresenta circa il 25 % della ricchezza comunitaria e l'industrializzazione è un elemento chiave della strategia di sviluppo all'interno della Comunità e a livello internazionale. D'altra parte, in termini di sfruttamento delle risorse naturali, di consumi energetici, di processi produttivi e di produzione di inquinamento e di rifiuti, il settore industriale è tra le cause principali del deterioramento dell'ambiente. Nella misura in cui l'impatto ambientale di una determinata attività industriale supera il livello di tolleranza delle risorse naturali, essa può danneggiare o addirittura impedire il futuro sviluppo economico di un intero paese o regione.

Uno degli obiettivi principali della politica industriale della Comunità consiste nel creare i presupposti per lo sviluppo di un settore industriale forte, innovativo e competitivo, che possa assicurare la competitività e la sostenibilità delle industrie europee sul mercato mondiale. Pertanto, non è certo nell'interesse generale della Comunità sacrificare opportunità economiche e sociali a lungo termine per un guadagno economico nel breve periodo. In passato, le misure a favore dell'ambiente erano soprattutto di natura prescrittiva, basate sul principio «non si deve» e non sul principio «cerchiamo di farlo insieme». Si è così creata la

tendenza a considerare lo sviluppo industriale e le preoccupazioni ambientali come fattori tra loro incompatibili ed ostili. Oramai, in considerazione della crescente preoccupazione per la mancanza di risorse ambientali e naturali, e degli effetti economici negativi del degrado ambientale, è chiaro che un'industria non nociva per l'ambiente non è più un lusso ma una necessità. È ugualmente chiaro che molti settori economici sono sempre più consapevoli della loro responsabilità e della loro interdipendenza con l'ambiente e con le risorse naturali. Uno dei messaggi principali del presente programma è che in materia ambientale il settore produttivo non solo è parte del problema, ma deve anche diventare parte della soluzione.

Per garantire condizioni ottimali per lo sviluppo economico della Comunità e per consentire alle industrie comunitarie di elaborare strategie per il lungo periodo che garantiscano la loro competitività, è indispensabile considerare la qualità dell'ambiente e la crescita economica come fattori interdipendenti. Una politica globale e poggiate su solide basi a favore dell'ambiente contribuisce senz'altro ad ottimizzare la gestione delle risorse, a migliorare la fiducia del pubblico e a sviluppare le opportunità di mercato per le industrie. Molte nuove tecnologie pulite e con produzione minima di rifiuti contribuiscono non solo a ridurre notevolmente l'inquinamento, ma consentono di realizzare un tale risparmio energetico e di materie prime da controbilanciare i maggiori investimenti iniziali che esse comportano e di conseguenza da ridurre il costo unitario dei prodotti. Un caso tipico è quello dell'uso delle nuove tecnologie nel settore dell'ingegneria genetica e della biotecnologia: questi settori offrono un potenziale enorme per applicazioni in agricoltura, industria alimentare, prodotti chimici e medicinali, depurazione dell'ambiente e messa a punto di nuove fonti di materiali e di energia. La Commissione, consapevole dell'importanza di questo settore specifico, ha presentato nel 1991 una comunicazione intesa a promuovere un contesto favorevole alla competitività delle attività industriali basate sulle biotecnologie all'interno della Comunità (3).

La combinazione di una società tecnologicamente avanzata con un'industria manifatturiera vigorosa, creativa e flessibile, che è alla base del benessere della Comunità europea e ne rafforza la stabilità politica, può migliorare la distribuzione e le comunicazioni, offrire al singolo maggiori possibilità di scelta e in ultima analisi garantire una protezione migliore della salute e un più elevato tenore di vita.

Il presente programma, basato su una duplice strategia, da un lato garantire un'elevata qualità ecologica e dall'altro offrire incentivi per migliorare le prestazioni, deve essere attuato in maniera coordinata a tutti i livelli della catena ricerca - processo - produzione - distribuzione - utilizzazione - smaltimento, in tutti i casi in cui le industrie e i prodotti industriali possono avere un impatto sulle risorse ambientali della Comunità. Affinché questo concetto sia anche praticamente sostenibile, l'ambiente deve entrare a far parte dell'istruzione e della formazione professionale di tutte le persone che partecipano in qualche modo alla catena, in particolare dei ricercatori e dei responsabili della produzione.

Occorre conferire un nuovo obiettivo e nuova fiducia alla politica industriale/ambientale istituendo un pacchetto globale e integrato di provvedimenti, comprendenti disposizioni già esistenti, il quale contenga gli elementi seguenti:

- potenziare il dialogo con il settore industriale;
- migliorare la pianificazione territoriale e programmatica, la valutazione delle implicazioni ambientali di tutti i piani e programmi;
- migliorare la gestione e il controllo dei processi di produzione, compreso un sistema di licenze rinnovabili collegate con la prevenzione e il controllo integrato dell'inquinamento, controllo ecologico, valutazione e rendiconto efficace sull'ambiente, ricorso alle migliori tecnologie

disponibili per impianti nuovi e già esistenti, introduzione di sistemi di prezzi basati sul mercato per il consumo e l'uso delle risorse naturali. Nello stabilire norme e requisiti si terrà conto del tempo necessario per indurre le decisioni sugli investimenti;

- elaborare norme di produzione più severe e più affidabili per minimizzare l'impatto ambientale dei singoli prodotti durante l'intero ciclo di vita, basandosi tra l'altro su un sistema comunitario di etichetta ecologica;

- incoraggiare diverse forme di accordi su base volontaria e di autocontrollo;

- la gestione ideale dei rifiuti inizia con il controllo del processo di produzione; il pacchetto di misure proposte per la produzione dovrebbe conseguire notevoli risultati sia in termini di quantità che in termini di tipo di rifiuti generati; altri elementi da tenere presente comprendono il ritiro dei rifiuti da parte del produttore o dell'importatore (ciò migliorerà anche il trattamento dei rifiuti), il proseguimento della ricerca su tecnologie di riciclaggio e di riutilizzazione e progetti pilota in questi settori, norme per gli inceneritori dei rifiuti industriali e per le discariche in modo da affrontare anche i problemi dello smaltimento finale dei rifiuti;

- infine, la collettività e le parti sociali devono partecipare più attivamente all'elaborazione e all'attuazione pratica di queste strategie: i singoli cittadini devono ottenere tutte le informazioni necessarie per poter operare scelte oculate in quanto consumatori; devono aver accesso a tutti i dati relativi all'ambiente (inventario delle emissioni, controlli ambientali, inserimento dei problemi dell'ambiente nella contabilità aziendale) in modo da poter controllare i risultati dei regolamenti e delle industrie.

Le figure 2a e 2b illustrano due metodi diversi e complementari per incoraggiare il settore industriale ad orientarsi verso processi di produzione e prodotti più responsabili sotto il profilo ambientale.

La figura 2a mostra come regole, norme e procedure legislative diverse saranno applicate alle varie fasi della catena autorizzazione, produzione e valutazione in modo da creare una continua progressione verso norme sempre migliori.

La figura 2b presenta il problema dal punto di vista della consapevolezza e della scelta del consumatore. Il ciclo è autocontrollato e orientato in modo permanente dal mercato. Come indicato nella figura, questo non solo avvantaggia il singolo consumatore, ma favorisce anche le aziende che desiderano migliorare il loro coefficiente ecologico. L'efficacia del modello dipende soprattutto dalla possibilità di scelta e dalla valutazione ed informazione oggettiva. Nell'esame del pacchetto di misure che garantiranno la sostenibilità del settore industriale e la possibilità di una futura crescita industriale ed economica, occorre valutare con particolare attenzione la situazione delle piccole e medie imprese e il problema della competitività internazionale.

### **Le piccole e medie imprese**

Per le piccole e medie imprese non appare né utile, né auspicabile una discriminazione per i provvedimenti illustrati sopra, e ciò per i seguenti motivi:

- l'inquinamento non è una prerogativa dei grandi impianti; infatti, complessivamente, anche i piccoli impianti producono la loro parte di inquinamento e di rifiuti;

- molte piccole e medie imprese dipendono dalle grandi aziende che saranno obbligate a applicare processi più puliti per soddisfare i criteri generali del sistema di etichetta ecologica;

- nella concorrenza per i finanziamenti agli investimenti le piccole e medie imprese non potranno porsi in situazione di svantaggio rispetto ai loro rivali più grandi.

Tuttavia, nella misura del possibile, si cercherà di evitare un inutile carico di lavoro

amministrativo, di spese o di imposizioni giuridiche che possano ostacolare la creazione e lo sviluppo delle PMI. Per esempio, per le misure di controllo si potrà in alcuni casi prevedere un cambiamento del calendario per l'adeguamento o per la realizzazione di tali misure (sempre nel rispetto delle disposizioni del trattato). In altri casi si potrà fornire alle PMI un'assistenza pratica diretta, con servizi di esperti, programmi di formazione ecc. Va comunque tenuto presente che proprio per la loro dimensione, le PMI sono generalmente più flessibili ed adattabili delle grandi imprese; un rapido adattamento alla nuova situazione offrirà loro molto spesso un vantaggio in più sui mercati molto competitivi e aprirà loro nuovi sbocchi.

### **La competitività internazionale**

Il conflitto apparente tra la protezione dell'ambiente e la competitività economica è dovuto ad una visione troppo ristretta delle fonti di prosperità e ad una visione statica della concorrenza. Le norme ambientali severe infatti non riducono l'eventuale vantaggio competitivo, ma lo potenziano favorendo il miglioramento della qualità e l'innovazione. Sono proprio i paesi con le norme più severe che spesso guidano le esportazioni dei prodotti basati su tali tecnologie. Se guardiamo invece al problema della competitività globale, la decisione del ministro giapponese del commercio internazionale e dell'industria (MITI) di varare un programma di azione per il prossimo secolo dal titolo «La nuova terra 21» impone alla Comunità di rispondere in maniera decisa per mantenere la sua posizione competitiva sul mercato mondiale.

Uno degli obiettivi perseguiti dal presente programma «Per uno sviluppo durevole e sostenibile» è proprio quello di trasformare le preoccupazioni ambientali in un vantaggio competitivo. La politica a favore dell'ambiente non ostacola, ma stimola gli investimenti, l'innovazione e la competitività cercando di ridurre ed eliminare l'inquinamento, di prevenire, riciclare e riutilizzare i rifiuti piuttosto che solo di ridurli o depurarli e cercando di creare una scelta più ampia di strumenti, compresi gli incentivi di mercato, evitando di ostacolare le tecnologie volte al conseguimento di norme più severe. Verso la metà del 1992 la Commissione presenterà al Consiglio dei ministri una comunicazione generale sulla competitività industriale e sulla protezione dell'ambiente, nella quale essa svilupperà ulteriormente questo tema e proporrà settori di azione in campo industriale.

## **4.2. Il settore energetico**

Il settore energetico della Comunità è sempre confrontato a problemi ambientali locali e regionali, per esempio a quello dell'acidificazione. Assumono inoltre sempre maggiore importanza le preoccupazioni per gli aspetti globali della politica energetica e per le sue conseguenze per l'ambiente. È necessario porre in atto una strategia a lungo termine per evitare che la soluzione ad un problema ne crei un altro. Il successo generale di questa politica futura consisterà nel dimostrare che la crescita economica, la produzione di energia efficace e sicura e l'ambiente pulito sono obiettivi tra loro compatibili. Per questi motivi la politica energetica rappresenta un settore chiave per la realizzazione dello sviluppo sostenibile. Le recenti previsioni ONU riguardanti la popolazione del pianeta prevedono che se nel 1990 vi erano 5 miliardi di persone, nel 2050 la popolazione raddoppierà. Le proiezioni del fabbisogno energetico dimostrano che se nel 1990 abbiamo consumato circa 9 miliardi di tep (tonnellate equivalente petrolio) nel 2050 saranno necessari 20 miliardi di tep in base ad uno scenario convenzionale, e 13 miliardi di tep con uno scenario di massima efficienza energetica. Anche se le quote energetiche (4) subiranno adeguamenti regionali, è chiaro che questo



sviluppo avrà un impatto decisivo sull'ambiente. Seguendo tutti e due gli scenari le previsioni di uso di carbone comporteranno un aumento notevolissimo delle emissioni di gas ad effetto serra, in particolare di CO<sub>2</sub>. Sulla base dello scenario più basso (13 miliardi di tep) vi sarà un aumento del 60 % delle emissioni di CO<sub>2</sub> a livello planetario.

La crescita energetica prevista per il futuro e basata sullo scenario convenzionale creerà notevoli problemi in materia di sicurezza degli approvvigionamenti. Tali problemi potrebbero rivelarsi particolarmente gravi nei paesi in via di sviluppo che non possiedono fonti energetiche proprie; con ogni probabilità in questo caso non sarà nemmeno possibile raggiungere gli obiettivi senza un diverso atteggiamento nei confronti dell'energia nucleare, un maggiore ricorso ai rifiuti come fonte energetica o nuove scoperte o importanti sviluppi delle energie alternative e rinnovabili (biomassa, energia solare, eolica, ecc.). Lo scenario di massima efficienza presuppone invece un cambiamento radicale del nostro atteggiamento nei confronti dell'energia e imporrà ai paesi industrializzati un risparmio energetico addirittura superiore a quello degli anni 1975-1985.

Un miglioramento globale dei consumi energetici e dell'ambiente non è pensabile senza un miglioramento nei paesi in via di sviluppo e nell'Europa centrale ed orientale. In tale contesto appare pertanto della massima importanza giungere ad un trasferimento di risorse economiche, tecnologiche e di competenze verso questi paesi per aiutarli a controllare l'evoluzione del loro fabbisogno energetico e a garantire il loro diritto ad uno sviluppo sostenibile. La Comunità ha già affermato il proprio impegno in questo campo nelle conclusioni del Consiglio dei ministri dell'ambiente del 12 dicembre 1991 che riguardano la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo.

La Carta europea dell'energia, basata sul concetto di interdipendenza in campo energetico e di consapevolezza di condividere la responsabilità per gli approvvigionamenti e per l'ambiente appare molto importante in tale contesto. I paesi dell'Europa centrale ed orientale potranno beneficiare della necessaria assistenza per il loro recupero economico e di regolari forniture energetiche a condizione di garantire un ambiente più pulito, un migliore equilibrio tra le diverse fonti energetiche ed un uso più razionale dell'energia.

A livello comunitario, nel 1990 la Commissione ha presentato quattro scenari che illustrano l'andamento del fabbisogno e dell'approvvigionamento energetico nel lungo periodo (5). I due scenari estremi sono particolarmente interessanti per illustrare il possibile sviluppo del nostro uso di energia e per formulare strategie: da un lato vi è uno scenario convenzionale e dall'altro uno scenario di prezzi elevati. Questi scenari non tengono ancora conto dell'unificazione tedesca; per questo e per altri motivi sono in corso di aggiornamento. Lo scenario aggiornato sarà disponibile entro il primo semestre 1992.

Le emissioni di SO<sub>2</sub> registrano già una notevole riduzione dall'inizio degli anni '80 e continueranno a diminuire anche in futuro grazie alla legislazione comunitaria e nazionale a favore dell'ambiente, ai miglioramenti energetici e grazie anche all'utilizzazione di carburanti più puliti. Entro il 2010 si ridurranno anche le emissioni di NO<sub>x</sub>, seppure in misura minore rispetto alla riduzione dell'SO<sub>2</sub>. Tuttavia, benché ridotte, le emissioni di SO<sub>2</sub> e di NO<sub>x</sub> creeranno notevoli problemi ambientali in molte zone della Comunità, a livello nazionale, regionale ed urbano, laddove supereranno la soglia di acidificazione critica, come illustrato al paragrafo 5.2 del capitolo sui temi ed obiettivi del programma. Di conseguenza è necessario un rinnovato impegno per ridurre ulteriormente queste emissioni ad un livello sostenibile. Per le emissioni di NO<sub>x</sub> è possibile prevedere nuove riduzioni nel settore della produzione di energia e dell'industria manifatturiera; sarebbero possibili notevoli riduzioni anche nel settore dei trasporti,

ma in questo caso è necessario un cambiamento delle strutture e del comportamento. Per le emissioni di SO<sub>2</sub> le possibilità di riduzioni si limitano attualmente al settore di produzione di energia (nel quale alcune norme sono già in vigore, ma non ancora interamente attuate) e al settore manifatturiero.

Per il raggiungimento di risultati pratici nel settore energetico è necessario elaborare strategie ben oltre il 2000. Nel breve e medio periodo queste strategie devono prevedere un miglioramento dell'efficienza energetica, la messa a punto di programmi ad alta tecnologia, compreso il settore R&S, per giungere ad un sistema energetico con un minore consumo di carbonio, e prevedere la possibilità di utilizzare energie rinnovabili. Questi elementi sono già stati inseriti in una comunicazione della Commissione al Consiglio del novembre 1989 su ambiente e energia (6). In un'altra comunicazione della Commissione su una strategia della Comunità intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio e a migliorare l'efficienza energetica (7), la Commissione presenta diverse proposte che hanno trovato un'accoglienza favorevole presso il Consiglio. Tra le altre disposizioni elaborate nell'ambito di una strategia generale è prevista anche l'introduzione di strumenti economici, in modo da far pagare al consumatore il costo reale del consumo energetico (per esempio attraverso un'imposta CO<sub>2</sub>/energia), una migliore informazione, istruzione e formazione degli utilizzatori, accordi con le industrie in vista dell'elaborazione di un codice di buona condotta (a livello comunitario codici di questo genere sono già operanti nei settori elettrico, del carbone, del greggio e del gas naturale) e un miglioramento dell'efficacia, norme di efficienza energetica per tutti i prodotti e apparecchi, programmi di risparmio energetico, norme per l'isolamento degli edifici (di concerto con i programmi SAVE e PACE), il proseguimento degli studi sugli aspetti ambientali dell'energia nucleare, nuove tecnologie energetiche e loro promozione (di concerto con i programmi THERMIE e JOULE) e l'incentivo ad utilizzare le fonti rinnovabili (come proposto nel programma ALTENER).

È indispensabile attuare rigorosamente i programmi citati e, ove opportuno, riesaminarli, intensificarli ed ampliarli.

La tabella 2 illustra i provvedimenti necessari fino al 2000, gli strumenti che dovranno essere messi a punto a partire dal 1993, gli attori interessati, per poter compiere i primi importanti passi verso la realizzazione di una politica energetica sostenibile.

### **4.3. Il settore dei trasporti**

I trasporti sono indispensabili per il nostro benessere economico e sociale, per la produzione e la distribuzione di beni e servizi, per gli scambi e per lo sviluppo regionale. I trasporti hanno contribuito in maniera significativa alla crescita economica della Comunità, hanno consentito di realizzare notevoli economie di scala nella produzione e hanno migliorato la concorrenza. Il settore comunitario dei trasporti rappresenta circa il 10 % del prodotto interno lordo e il 9 % dell'occupazione (questi dati comprendono i trasporti per conto proprio di beni e persone e la produzione di mezzi di trasporto, nonché la creazione e il funzionamento delle necessarie infrastrutture). A partire dal 1970 la media annuale di crescita dei trasporti interni è stata di circa 3,1 % per i passeggeri e 2,3 % per le merci. Sia in termini assoluti che in termini relativi i trasporti su strada sono aumentati molto di più degli altri modi di trasporto. A partire dal 1980 l'aumento annuo dei trasporti aerei di passeggeri è stato di circa 6,2 %.

Nonostante l'importanza vitale di questo settore, in molte parti della Comunità, in particolare nei grandi agglomerati urbani e nelle zone industriali, nonché lungo le principali arterie di traffico, la

situazione è evoluta in modo tale da creare uno squilibrio tra una mobilità su strada sproporzionata, un traffico eccessivo e una conseguente congestione. Una pianificazione di infrastrutture non coordinata e l'uso irrazionale delle capacità di trasporto esistenti hanno portato in molte zone al razionamento dovuto alla congestione.

Le attuali tendenze dei trasporti su strada e aerei fanno temere un aumento dell'inefficienza, della congestione, dell'inquinamento, della perdita di tempo e di denaro, di danno alla salute, addirittura di pericolo per la vita umana e di perdite economiche generali. Le barriere fisiche, in particolare quelle ambientali, non consentiranno più di organizzare i trasporti in futuro, come lo si è fatto in passato, basandosi unicamente sulla domanda.

I trasporti non sono mai neutri per l'ambiente: infatti, tutti i modi di trasporto hanno ripercussioni sull'ambiente, seppure in misura diversa. Le emissioni dei trasporti, in particolare dei trasporti stradali ed aerei, rappresentano un'elevata parte delle emissioni generali: circa il 90 % di tutte le emissioni di piombo, il 50 % di tutte le emissioni di NOx e il 30 % di tutte le emissioni di COV. Nelle zone urbane il traffico è responsabile di circa il 100 % delle emissioni di CO, del 60 % delle emissioni di HC e di NOx, del 50 % delle emissioni di particolati e di circa il 10 % delle emissioni di SO2. I trasporti sono responsabili del 22 % di tutte le emissioni di CO2, delle quali l'80 % è causato dai trasporti su strada e più del 55 % dalle autovetture private. Infine, va osservato che il settore dei trasporti, in particolare dei trasporti stradali e aerei, è considerato il principale responsabile dell'inquinamento acustico.

La recente legislazione comunitaria sulle emissioni dei gas di scarico delle autovetture e dei camion porterà ad una notevole riduzione dell'inquinamento da parte delle autovetture private. Tuttavia, a causa del prevedibile aumento del volume di autovetture, del chilometraggio percorso e dell'aumento del trasporto merci su strada, la quota del settore dei trasporti rispetto al totale delle emissioni di CO2 passerà dal 22 al 24 %, per l'SO2 dal 4 al 12 % e per il NOx dal 58 al 59 % annullando in questo modo l'eventuale riduzione dovuta all'introduzione di nuove norme di emissioni.

La domanda di trasporti e il traffico aumenteranno probabilmente notevolmente con la realizzazione del mercato interno, in conseguenza degli sviluppi politici ed economici dell'Europa centrale ed orientale e grazie allo sviluppo dello Spazio economico europeo. L'efficacia e la sostenibilità della futura politica dei trasporti sarà direttamente dipendente dalla qualità del rapporto tra trasporto ed ambiente. Pertanto, è indispensabile elaborare una strategia intesa a ridurre, o perlomeno a contenere, l'impatto generale dei trasporti sull'ambiente.

In particolare, sarà necessario ridurre l'inquinamento operativo, limitare l'impatto dello sviluppo di infrastrutture territoriali (8), ridurre il traffico e la congestione (in particolare nelle zone urbane) e prevenire o ridurre i rischi che comportano i trasporti di merci e rifiuti pericolosi. La Commissione ha pubblicato recentemente una comunicazione su trasporti e ambiente (9), nella quale essa propone tra l'altro una strategia in vista di una «mobilità sostenibile» basata sulla combinazione dei seguenti fattori:

- migliorare la pianificazione territoriale e lo sviluppo economico a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale, in modo da ridurre la necessità di mobilità e da consentire lo sviluppo di sistemi alternativi al trasporto stradale;
- migliorare il coordinamento tra pianificazione e investimenti nelle reti e nelle infrastrutture di trasporti; inglobare i costi reali delle infrastrutture e dell'ambiente nelle politiche di investimento, nelle decisioni, nonché nei costi e negli oneri a carico degli utilizzatori;
- migliorare la posizione competitiva dei modi di trasporti più ecologici, ferrovie, navigazione

interna e marittima e trasporti combinati;

- sviluppare i trasporti urbani con precedenza per i trasporti pubblici e con opportune coincidenze tra le diverse parti del viaggio;

- proseguire l'adeguamento tecnico delle autovetture e dei carburanti;

- promuovere un uso più razionale e più ecologico dell'autovettura privata, modificare il comportamento e le abitudini del guidatore, compresi i limiti di velocità.

L'attuazione di questi principi interesserà tutti i livelli dell'amministrazione e della società fino al proprietario dell'autovettura privata, con una vera condivisione della responsabilità. Il successo di tutta l'operazione dipenderà comunque in ultima analisi dalla complementarità dei provvedimenti e degli sforzi posti in atto. Per fare un esempio, il ricorso all'autovettura privata dipende in larga misura da una scelta di efficacia, basata sulla disponibilità di trasporti alternativi, sulla qualità delle infrastrutture, sul costo dei parcheggi ecc. L'informazione e l'educazione non saranno sufficienti se la scelta effettiva rimane limitata. Analogamente, nemmeno gli operatori professionali non hanno molta scelta e continueranno ad utilizzare il trasporto su strada se la collocazione, i tempi di consegna e le condizioni di carico degli altri modi di trasporto non sono adeguati. In proposito va osservato che il sistema ferroviario potrà svolgere una funzione centrale di servizio nel mercato interno solo se sarà possibile creare una rete comunitaria tra le varie aziende ferroviarie nazionali o semistatali e se si riuscirà a creare un sistema integrato di trasporti comprendente le merci, i materiali e i rifiuti. L'ottimizzazione dei modi di trasporto, delle infrastrutture, delle reti e degli investimenti sarà a tutto vantaggio dei privati cittadini, delle società, delle amministrazioni nazionali, del mondo economico, del mercato interno e della protezione dell'ambiente.

La tabella 3 illustra i provvedimenti e gli strumenti necessari, gli attori interessati ai vari livelli che devono interagire tra loro e il calendario previsto.

## 4.4. L'agricoltura

L'agricoltura occupa, insieme alle foreste, oltre l'80 % del territorio complessivo della Comunità. Per tradizione l'agricoltore è il custode della terra e della campagna. Grazie ad un sistema di allevamento e di agricoltura attento e comprensivo anche di un'accurata gestione dei rifiuti, i terreni agricoli si possono tramandare in buone condizioni da una generazione all'altra.

L'agricoltura è sempre stata e continua ancora ad essere una delle caratteristiche salienti del paesaggio europeo e ha contribuito in larga parte alla formazione del nostro patrimonio culturale.

Tuttavia, come è avvenuto anche per l'industria manifatturiera e per i trasporti, il settore agricolo e le pratiche agricole hanno subito notevolissimi cambiamenti e modernizzazioni nel corso di questo secolo e soprattutto negli ultimi quaranta anni. Tra gli elementi responsabili di questo cambiamento va citato lo spopolamento delle zone rurali a favore delle città, l'aumento della meccanizzazione, il miglioramento dei trasporti i progressi conseguiti nella qualità delle sementi, nella protezione dei raccolti e razze animali, gli scambi internazionali e la concorrenza nel settore dei generi alimentari e dei mangimi.

In questo contesto la politica agricola comune (PAC) si è sviluppata in modo da soddisfare l'obiettivo del trattato che consiste nel garantire la disponibilità di alimenti a prezzi ragionevoli, nella stabilizzazione dei mercati e nel garantire al settore agricolo un adeguato tenore di vita. Questi obiettivi sono stati perseguiti dalla PAC attraverso un meccanismo di sostegno dei prezzi, il quale rivela ora anche alcuni effetti collaterali meno positivi.

Tra questi citeremo l'eccessiva importanza accordata in alcune zone ai livelli di produzione che ha portato ad uno sfruttamento eccessivo delle terre. Tale situazione comporta il degrado delle risorse naturali terra, acqua e aria dalle quali in ultima analisi dipende anche l'agricoltura stessa. Per la produzione dei raccolti si è fatto sistematicamente ricorso a prodotti fitosanitari che hanno indotto nei parassiti una certa resistenza con un conseguente aumento della frequenza e del costo dei trattamenti successivi e con problemi di inquinamento ancora maggiori per il terreno e le acque. In certe regioni della Comunità si perdono ogni anno grandi porzioni di terreno fertile a causa dell'erosione dovuta ad una cattiva gestione del territorio. Negli allevamenti le malattie degli animali sono più difficili da trattare a causa dell'aumento dell'uniformità genetica delle specie e della concentrazione degli animali nelle stalle. I rifiuti animali creano problemi sempre più gravi di inquinamento del terreno e delle acque. Gli scarichi e il drenaggio dei terreni portano all'esaurimento delle zone paludose con una conseguente riduzione della diversità biologica. L'uso eccessivo di fertilizzanti azotati e a base di fosfato causa l'eutrofizzazione delle acque di superficie di molte regioni della Comunità; ne consegue una fioritura di alghe che creano squilibrio nel livello di ossigeno con conseguenze drammatiche per i pesci per il plancton per l'ecosistema acquatico in generale, nonché per l'uso delle acque a fini potabili e ricreativi. Anche nei casi in cui sono stati presi provvedimenti regionali o orizzontali specificamente mirati alla protezione del terreno questi non riscuotono il successo sperato a causa delle pressioni esercitate dal mercato o dagli strumenti strutturali. Per esempio, gli sforzi intesi a tutelare le brughiere e a combattere l'erosione nei paesi settentrionali non ottengono i risultati auspicati a causa dell'eccessivo pascolo dovuto ai programmi di aiuto a capo di bestiame, soprattutto nel settore delle pecore.

L'attuale sistema non solo è causa di grave degrado ambientale, ma genera anche un eccesso di produzione che grava fortemente sul bilancio della Comunità senza per questo migliorare il reddito degli agricoltori europei. In questa situazione, la ricerca di un equilibrio sostenibile tra attività agricola e risorse naturali dell'ambiente non solo è auspicabile da un punto di vista ambientale, ma anche razionale da un punto di vista agricolo ed economico.

Questo concetto è chiaramente posto in luce anche nei recenti dibattiti sulla riforma della politica agricola comune, laddove si afferma che la PAC non deve più essere centrata sull'aumento della produzione. Il documento di riflessione della Commissione del 1991 sull'evoluzione e sul futuro della PAC (10) riconosce l'esigenza di incoraggiare l'estensivizzazione in modo non solo da ridurre l'eccesso di produzione, ma anche da contribuire ad una forma di produzione agricola e di qualità alimentare sostenibile da un punto di vista ambientale, così da restituire agli agricoltori il loro duplice ruolo di produttori di alimenti e custodi della campagna. Le proposte successivamente presentate (11) dalla Commissione comprendono un programma d'azione agri-ambientale dotato di diversi strumenti di sostegno finanziario per incoraggiare gli agricoltori ad applicare un'agricoltura rispettosa dell'ambiente.

## **Le foreste**

In molte regioni della Comunità le foreste rappresentano un fattore determinante per l'ambiente, svolgono funzioni ecologiche e sociali e possiedono inoltre una notevole importanza economica. La Comunità è il secondo utilizzatore di legno al mondo. Su un consumo annuo totale di circa 200 milioni di m<sup>3</sup> la produzione comunitaria ammonta a circa 100 milioni di m<sup>3</sup>, con un'autosufficienza di solo 50 %.

Nonostante questa situazione le foreste comunitarie sono state in passato troppo spesso trascurate. Attualmente quasi il 40 % delle nostre foreste è malato di acidificazione; da studi

svolti dall'IIASA risulta (12) che l'inquinamento atmosferico della CE, ad esclusione della Spagna, causa ogni anno perdite di legname pari a 30 milioni di m<sup>3</sup>, per un valore approssimativo di 10 miliardi di ECU. Inoltre, ogni anno gli incendi distruggono circa l'1 % della superficie forestale totale, in massima parte nella regione mediterranea.

Nel 1989 la Comunità ha adottato un documento programmatico a favore delle foreste (13) inteso a realizzare i seguenti obiettivi:

- proteggere le foreste dall'acidificazione e dagli incendi;
- migliorare la produttività delle foreste;
- sviluppare le attività forestali e le attività correlate con i boschi, in particolare nelle regioni rurali;
- promuovere il rimboschimento delle zone agricole.

Nel periodo di attuazione del presente programma non sarà però sufficiente limitarsi alle azioni qui indicate, ma occorrerà riflettere sul rapporto tra la produzione comunitaria di legno e i modelli di consumo da un lato e i doveri morali e politici della Comunità dall'altro, per giungere ad una soluzione del problema internazionale della deforestazione.

La tabella 4 illustra gli obiettivi a lungo e a medio termine e i provvedimenti necessari nel settore agricolo e forestale.

## 4.5. Il settore del turismo

Il turismo ha un ruolo importante nella vita economica e sociale della Comunità. Da un lato riflette la legittima aspirazione dell'individuo a conoscere nuovi posti e culture, a distrarsi lontano da casa e dal lavoro, dall'altro rappresenta un fattore economico importante per molte regioni e città della Comunità e contribuisce a una maggiore coesione economica e sociale delle regioni periferiche. Il turismo è un buon esempio del legame esistente tra sviluppo economico e ambiente con tutti i vantaggi ma anche tutti i problemi che questo comporta. Se ben pianificato e gestito, il turismo, lo sviluppo regionale e la protezione ambientale possono convivere. Il rispetto per la natura e l'ambiente, soprattutto nelle zone costiere e di montagna, possono assicurare la redditività e la continuità nel tempo del turismo.

Nella Comunità il turismo rappresenta il 5,5 % del PIL, circa il 5 % degli attivi alle esportazioni e il 6 % dell'occupazione totale, con oltre 7 milioni di posti di lavoro a tempo pieno. Lo sviluppo del settore del turismo appare molto differenziato nelle singole regioni della Comunità.

Nell'ultimo decennio il numero dei pernottamenti è aumentato di circa 14 %. L'aumento risulta però ben superiore alla media nella parte meridionale della Comunità. Nelle regioni alpine il turismo è aumentato enormemente sino a raggiungere circa 50 milioni di presenze all'anno. In considerazione dell'aumento dei livelli retributivi e del tempo libero previsto per il prossimo decennio, si può contare su una ulteriore notevole crescita di questo settore. Tale crescita riguarderà tutta l'Europa, ma sarà particolarmente significativa nelle zone costiere e montane e si concentrerà in larga misura nella regione mediterranea. L'aumento dei redditi porterà probabilmente ad un aumento delle cosiddette «seconde vacanze», che saranno forse di breve durata, ma si concentreranno in località che offrono un elevato livello di qualità ambientale.

Il bacino mediterraneo rappresenta il 35 % degli scambi turistici internazionali e la prima regione turistica del pianeta. Stando al Piano blu UNEP (14), i turisti della regione mediterranea potrebbero addirittura raggiungere i 380-760 milioni all'anno nel 2025; la differenza sarà dovuta al tasso di crescita economica reale. Questo sviluppo verrà ad aggiungersi ai probabili mutamenti demografici di questa zona. Mentre nel 1984 i turisti nelle zone mediterranee erano

55 milioni e nel 1990 circa 100 milioni, essi passeranno probabilmente a 160 milioni nel 2000 e a 260 milioni nel 2025. Le stime elaborate dall'Organizzazione mondiale per il turismo confermano le previsioni del Piano blu. Da queste due previsioni risulta che circa il 90 % dell'aumento riguarderà gli Stati membri delle regioni in questione. Per far fronte ad un tale aumento, già nel 2000 sarà necessario un raddoppiamento degli spazi disponibili; entro il 2025 saranno triplicati i rifiuti solidi e le acque reflue.

Lo sviluppo previsto avrà un notevolissimo impatto sull'ambiente, con una forte pressione sugli habitat, sulle infrastrutture di trasporto, sulle regioni costiere e montane, sulle risorse energetiche ed idriche, sugli impianti di smaltimento delle acque reflue, soprattutto nei periodi di maggiore concentrazione. Saranno soprattutto le zone costiere che dovranno far fronte ai problemi più gravi.

È difficile definire obiettivi ambientali generali e obiettivi a lungo termine direttamente correlati con il turismo, diversi dai requisiti già definiti in materia di rumore, di qualità dell'acqua e dell'aria, perché il turismo può avere effetti positivi e negativi sull'ambiente e dipende in gran parte dalle scelte del singolo consumatore. L'impatto del turismo dipenderà dal tipo del turismo prescelto, dal comportamento dei turisti e dalla qualità dei servizi offerti. Una gran parte dell'impatto negativo sull'ambiente è causato dal turismo di massa nelle zone costiere e montane, il quale dovrebbe aumentare notevolmente nei prossimi anni. Per questo motivo è necessario elaborare delle strategie nazionali e regionali integrate.

Gli elementi di una strategia di interazione tra turismo ed ambiente sono il controllo della pianificazione territoriale, la fissazione di regole rigide per le nuove costruzioni, la lotta contro l'edilizia abusiva, la gestione del traffico privato da e verso le zone turistiche, la diversificazione dell'offerta turistica, l'attuazione e il controllo severo delle norme ambientali riguardanti il rumore, l'acqua potabile e le acque di balneazione, le acque reflue e le emissioni atmosferiche (comprese le emissioni nell'hinterland delle zone turistiche), la creazione di zone tampone intorno alle zone più sensibili quali paludi e dune, un migliore scaglionamento delle vacanze estive, la sensibilizzazione e l'educazione della popolazione locale e dei turisti, e infine l'istruzione e la formazione professionale delle persone direttamente coinvolte nell'amministrazione delle zone interessate.

La realizzazione di queste strategie dipenderà in larga misura dai provvedimenti adottati dalle amministrazioni regionali e locali e dall'industria del turismo. Nell'aprile 1991 la Commissione (15) ha pubblicato un piano di azione della Comunità per aiutare il turismo che contiene diverse misure pratiche intese a migliorare lo sviluppo della protezione ambientale e del turismo:

- un inventario delle risorse turistiche degli Stati membri;
- un migliore scaglionamento stagionale delle vacanze;
- orientamenti pratici per l'industria del turismo e progetti pilota di ecoturismo;
- elaborazione di un codice di comportamento per i turisti;
- scambi di informazioni e di esperienze nel settore della gestione dei turisti;
- premi e riconoscimenti per la tutela dell'ambiente.

La futura espansione del turismo dovrà necessariamente inserirsi nell'ottica della sostenibilità; se il turismo è pianificato e controllato adeguatamente, esso può senz'altro favorire lo sviluppo regionale e la protezione dell'ambiente. Il recente esempio della formazione di alghe nel mare Adriatico, che nel 1990 è costato circa 1,5 miliardi di ECU in termini di perdita di reddito per l'industria del turismo e della pesca, indica chiaramente che l'ambiente rappresenta un'importantissima risorsa economica che deve essere adeguatamente tutelata e garantita. Una forma sostenibile di turismo, basata sul rispetto della natura e dell'ambiente, contribuirà

positivamente al benessere non solo dell'industria del turismo, ma anche delle regioni circostanti e contribuirà inoltre alla coesione economica e sociale delle zone periferiche. La tabella 5 illustra i principali elementi di una strategia programmatica per il turismo, con l'indicazione degli strumenti che dovranno essere elaborati entro un dato periodo e gli attori e i gruppi destinatari interessati.

## SOMMARIO

A questo punto giova ribadire che la definizione di alcuni settori chiave non sta ad indicare che gli altri settori o attori non sono interessati. Tutte le aziende pubbliche e private sono invitate ad assumersi le proprie responsabilità nell'elaborazione della nuova strategia programmatica e nell'attuazione del programma generale.

La tabella 6 illustra l'approccio programmatico per i principali settori. Nei capitoli successivi di questo documento presenteremo obiettivi, compiti e calendari più particolareggiati che riguarderanno la riduzione dell'impatto ambientale e un'ampia gamma di strumenti intesi a realizzare i cambiamenti necessari di comportamento e di tendenze.

### INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*



## QUINTO PROGRAMMA QUADRO: Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile

### PRIMA PARTE LA POLITICA E LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COMUNITÀ EUROPEA

# CAPITOLO 5 - I TEMI E GLI OBIETTIVI DEL QUINTO PROGRAMMA

In questo capitolo presenteremo diversi temi che non sono da considerarsi un elenco esauriente di tutti i problemi che dovranno essere affrontati dalla Comunità nel periodo di attuazione del programma. I temi presentati sono da considerarsi come problemi particolarmente rilevanti con una dimensione comunitaria, o in considerazione del mercato interno, per le implicazioni transfrontaliere, di coesione o di risorse in compartecipazione o perché hanno un significato particolarmente importante per la qualità e le condizioni dell'ambiente in praticamente tutte le regioni della Comunità.

Per ciascuno dei temi elencati presenteremo gli obiettivi a lungo termine; questi indicano l'orientamento che dovrà essere seguito in vista del raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Date le attuali conoscenze e data in particolare l'assenza di parametri atti a misurare la sostenibilità, gli obiettivi sono espressi sia in termini qualitativi che quantitativi.

Il capitolo presenta quali obiettivi intermedi i compiti che potranno essere realizzati entro un calendario prestabilito fino al 2000. Non si tratta di un impegno con valore giuridico, come dice anche la parola stessa, ma piuttosto di livelli o di realizzazioni ai quali possiamo aspirare fin da ora per giungere ad un ritmo sostenibile di sviluppo.

Le singole azioni indicate per ciascun tema costituiscono un elenco non esauriente dei provvedimenti necessari per realizzare i compiti stabiliti fino al 2000.

La tabella contiene infine i settori/attori più direttamente responsabili delle azioni indicate. Nella maggior parte dei casi sono necessari sforzi a diversi livelli per realizzare le azioni necessarie per risolvere un determinato problema. Di questo aspetto ci occuperemo in particolare nel capitolo 8.

## 5.1. Il cambiamento del clima

Il cambiamento climatico previsto e attribuibile alle maggiori concentrazioni atmosferiche di gas ad effetto serra, sebbene di natura planetaria, causerà problemi gravi alla Comunità (frequenza di eventi meteorologici eccezionali, aumento del livello del mari, periodi di calura e di siccità). I responsabili principali dell'effetto serra sono il biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>), i clorofluorocarburi

(CFC), l'ossido di azoto (N<sub>2</sub>O) e il metano (CH<sub>4</sub>).

La concentrazione di CO<sub>2</sub> è aumentata soprattutto a causa dell'uso di combustibili fossili (settore energetico, dell'industria e dei trasporti) e della deforestazione. L'aumento dei CFC è dovuto unicamente alla produzione industriale perché non vi sono fonti naturali di questi gas. La concentrazione di CH<sub>4</sub> è dovuta in gran parte all'agricoltura (allevamento e determinate colture), all'energia, (perdite di gas naturale) e alle discariche dei rifiuti.

Nel 1990 il gruppo intergovernativo sul cambiamento del clima (IPCC) (16) ha presentato una relazione generale sulla natura e sulle conseguenze del riscaldamento del pianeta. In tale relazione il CO<sub>2</sub> è considerato il principale responsabile dell'effetto serra. La decisione della Comunità di stabilizzare le emissioni di CO<sub>2</sub> ai livelli del 1990 entro il 2000 rappresenta pertanto un primo importante passo verso la soluzione del problema, e corrisponde ad una strategia seguita dalla maggior parte dei paesi industrializzati. Recentemente, la Commissione ha presentato al Consiglio dei ministri una comunicazione sulla strategia per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e per migliorare l'efficienza energetica, comprendente una tassa energia/carbonio applicabile su scala comunitaria che dovrebbe contribuire alla realizzazione dell'obiettivo (17).

La Comunità ha già stabilito tempi per l'eliminazione dei CFC e degli halon, addirittura precedenti a quelli previsti dal protocollo di Montreal.

Per poter prendere i provvedimenti più adeguati alla situazione, è tuttavia necessario conoscere meglio il possibile impatto del cambiamento del clima sui diversi settori dell'ambiente europeo, e essere consapevoli delle conseguenze socioeconomiche dei provvedimenti che potrebbero essere adottati. Questo problema appare particolarmente importante perché esso è strettamente correlato con alcuni dei temi presentati di seguito, nonché con diverse politiche comunitarie (ricerca, agricoltura, energia, trasporti).

La tabella 7 illustra le finalità generali, gli obiettivi entro il 2000, i tipi di azioni necessarie e i settori interessati.

## 5.2. L'acidificazione e la qualità dell'aria

L'acidificazione è dovuta in larga misura all'uso di combustibili fossili ed agli usi agricoli e essa è causa di danni all'ecosistema forestale, ai laghi, alle acque sotterranee e di superficie ed al terreno. Le principali sostanze acidificanti sono l'anidride solforosa (SO<sub>2</sub>), l'ossido di azoto (NO<sub>x</sub>), le sostanze organiche volatili (COV) compresi l'idrocarburo (HC) e l'ammoniaca (NH<sub>3</sub>). I NO<sub>x</sub>, HC e COV creano con il processo di fotossidazione sostanze quali l'ozono (O<sub>3</sub>); a sua volta l'ozono causa danni ai raccolti e alla vegetazione, oltre che alla salute dell'uomo (periodi di smog).

Recenti studi svolti nell'ambito della Commissione economica per l'Europa dell'ONU hanno dimostrato la possibilità di stabilire per determinati tipi di ecosistemi (e pertanto per determinate regioni europee) i livelli e i carichi di depositi che possono essere sostenuti senza effetti nocivi (carico critico, vedi riquadro pag. 46).

La figura 3 indica le eccedenze del carico critico registrate in Europa nel 1990 e dovute ai depositi di SO<sub>2</sub> o NO<sub>x</sub> provenienti unicamente da fonti comunitarie.

La figura 4 presenta il superamento del carico critico in gran parte della Comunità per le emissioni di SO<sub>2</sub> o NO<sub>x</sub> in base allo scenario 1 (scenario convenzionale). Questi dati non tengono conto del carico aggiuntivo rappresentato dalle sostanze acidificanti causate dalle emissioni di ammoniaca. È chiaro che in base allo scenario 1 la Comunità non progredirà verso

un uso sostenibile dell'energia.

I calcoli informatici basati sul modello IIASA-RAINS (vedi riquadro) per lo scenario 4 appaiono più promettenti; tuttavia, anche questo scenario non realizzerà una situazione sostenibile in tutte le regioni della Comunità entro il 2010 (vedi figura 5). Infatti, neanche in questo caso si è tenuto conto delle conseguenze delle emissioni di ammoniaca. In alcune regioni della Comunità sarà pertanto necessario applicare misure rigidissime in materia di emissioni e di depositi, per esempio, misure addirittura superiori alla riduzione del 65 % delle emissioni di SO<sub>2</sub> e del 60 % di emissioni di NO<sub>x</sub>, prevedibili in base allo scenario 4. (Come indicato nel capitolo relativo al settore energetico, la Commissione ha presentato quattro scenari per la futura domanda di energia nella Comunità. Uno scenario con i dati più recenti è in via di completamento e sarà pronto per metà 1992.)

Invece nelle regioni meno sviluppate della Comunità e in alcune regioni in fase di ristrutturazione economica, le cosiddette regioni di obiettivo 1 e 2 ai fini degli aiuti del Fondo europeo di sviluppo regionale, i livelli di acidificazione (basati sugli attuali livelli di emissioni e depositi, e sull'impatto relativamente secondario sui livelli di depositi per il resto dell'Europa) possono permettere un notevole sviluppo supplementare sulla base della legislazione già adottata dalla Comunità. Però laddove il carico critico è già stato superato o lo sarà tra breve, dovranno essere applicati gli stessi criteri rigidi applicati altrove.

Per agevolare al massimo lo sviluppo ottimale di queste regioni e per una maggiore coesione economica, l'introduzione di criteri più severi favorirebbe lo sviluppo sia in termini di quantità che di continuità. In secondo luogo la minore domanda e la maggiore efficacia energetica prevista dallo scenario 4 contribuiranno a migliorare la competitività di queste regioni sia all'interno della Comunità che a livello internazionale.

La tabella 8 illustra gli obiettivi e gli strumenti generali della Comunità che dovranno essere realizzati entro il 2000 per giungere ad una situazione sostenibile.

La tabella 9 illustra i provvedimenti necessari per garantire livelli della qualità dell'aria non nocivi per la salute e per l'ambiente.

## NOTE ESPLICATIVE

### Carico critico

Per carico critico s'intende la stima quantitativa dell'esposizione ad uno o più inquinanti, al di sotto della quale, stando alle conoscenze attuali, non si constatano conseguenze negative rilevanti per elementi specifici dell'ambiente. Si ritiene invece che le conseguenze negative si verifichino quando è superata la concentrazione critica delle sostanze chimiche nei suoli delle foreste e nelle acque dolci.

Il Centro di coordinamento delle conseguenze (CCE) presso l'Istituto della sanità e della tutela dell'ambiente (RIVM) dei Paesi Bassi ha elaborato una carta europea dei carichi critici sulla base della griglia EMEP (150 × 150 km) e della carta elaborata congiuntamente dalle amministrazioni nazionali nel 1990 nell'ambito di un programma ONU/ECE.

«Mapping Critical Loads in Europe», J-P. Hettelingh, R. Downing, P. A. M. de Smet, 1991, CCE/RIVM

## Il modello RAINS

Il modello RAINS (informazione e simulazione dell'acidificazione regionale) è uno speciale modello di simulazione che utilizza software GEOMAN e che è stato elaborato dall'Istituto internazionale di analisi dei sistemi applicati di Laxenburg (Austria) (IIASA).

Ai fini del presente programma, il modello RAINS combina le informazioni sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero di ampia portata fornite dal sistema EMEP (programma europeo di valutazione e controllo dell'ONU/ECE) con i dati seguenti:

- informazioni sui consumi energetici attuali e prevedibili, sull'attività agricola e sulle emissioni di SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> e NH<sub>3</sub> su base transfrontaliera;
- tecnologie di controllo e costi di riduzione delle emissioni;
- attuali programmi di riduzione di SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub> entro il 2000.

J. Alcamo, R. Shaw, e L. Hordijk, eds. (1990). The RAINS Model of Acidification: Science and Strategies in Europe, Kluwer, Dordrecht, Paesi Bassi

## Le carte del programma

Le carte presentate nel presente documento illustrano il superamento del carico critico dei depositi reali e prevedibili di SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub>.

Gli indici di superamento rispecchiano la differenza tra le carte europee del carico critico CCE/RIVM e le carte dei depositi acidi di SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub> per la CE 12 e per tutta l'Europa basate sul modello RAINS. I due scenari energetici sono contenuti nella comunicazione della Commissione del luglio 1990 «L'energia in Europa: l'energia per il prossimo secolo». Al momento della pubblicazione, tali scenari non tenevano ancora conto dell'unificazione tedesca; invece le carte presentate nell'attuale programma e riguardanti la situazione paneuropea tengono conto degli attuali programmi di riduzione di SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub> entro il 2000 nei cinque nuovi Länder tedeschi.

Ringraziamenti

La Commissione europea ringrazia il Centro di coordinamento RIVM per l'aiuto fornito nella preparazione delle carte presentate nel presente documento.

## 5.3. La protezione della natura e della diversità biologica

A partire dalla rivoluzione industriale, ma soprattutto negli ultimi 50 anni, l'uomo ha danneggiato seriamente la base ecologica del mondo vivente. In molti casi il danno arrecato a sistemi complessi di vita è oramai irreversibile.

Nonostante i provvedimenti presi da organismi internazionali, dalla Comunità e dai singoli Stati membri, permangono gravi pericoli per la conservazione della natura e per il mantenimento della diversità biologica in alcune zone. Interi habitat sono stati trasformati dall'uomo e le specie

che li occupavano in precedenza sono rimaste senza riparo. Gran parte dello sviluppo realizzato in passato e anche attualmente è in aperta contraddizione con il desiderio fondamentale dell'uomo di vivere in armonia con la natura e di trarne godimento.

La necessità di conservare la natura e la diversità biologica non si limita a tale aspetto: in primo luogo, essa rappresenta l'elemento necessario per il mantenimento generale dell'equilibrio ecologico; in secondo luogo la natura garantisce una banca genetica di altissimo valore, indispensabile per il progresso medico, biologico, agricolo e scientifico in genere. Per molte specie di flora e fauna selvatica, il pericolo maggiore è costituito dalla suddivisione e dall'isolamento degli habitat, causato soprattutto dai grandi lavori di infrastrutture (compresi anche i cavi dell'alta tensione). Quando gli habitat diventano troppo piccoli e se le zone di collegamento tra loro si perdono o sono bloccate, le indispensabili migrazioni delle specie risultano impossibili e di conseguenza alcune di esse si avviano ad estinzione.

La Comunità si propone di mantenere la diversità biologica in Europa, in primo luogo con una gestione sostenibile del territorio all'interno e intorno agli habitat particolarmente importanti per la Comunità e anche a livello più generale. È così prevista la creazione di una rete di habitat, basata su criteri di Natura 2000, attraverso il restauro e il mantenimento degli habitat stessi e di corridoi di passaggio dall'uno all'altro. La creazione e la gestione di questa rete dipenderà in larga misura dall'attenzione con la quale verranno elaborate ed attuate le politiche dei trasporti, dell'agricoltura e del turismo.

La figura 6 illustra la strategia che dovrà essere attuata per proteggere la natura e la diversità biologica.

La tabella 10 presenta gli obiettivi per il 2000 e gli strumenti necessari nel breve periodo affinché la rete e la sorveglianza della diversità biologica europea siano parzialmente operative per il 2000.

Oltre a proteggere la natura e la diversità biologica in generale, come indicato nei punti precedenti, le amministrazioni nazionali, regionali e locali, le imprese, i proprietari e gli agricoltori dovranno adoperarsi per mantenere e migliorare la bellezza del paesaggio, i parchi e i giardini di loro competenza o nelle loro vicinanze.

## 5.4. La gestione delle risorse idriche

L'acqua è una delle fonti elementari di vita. La qualità dell'acqua è un indicatore della qualità generale dell'ambiente naturale. Senza acqua non è possibile pensare ad una crescita armoniosa e sostenibile delle attività socio-economiche. L'acqua di buona qualità è disponibile solo in misura limitata in un dato luogo e in un dato momento. Sulla base delle più recenti statistiche EUROSTAT/OCSE, il consumo medio annuo pro capite (compreso il consumo di acqua per irrigazione) nella Comunità dei 12 è passato da 590 m<sup>3</sup> nel 1970 a 650 m<sup>3</sup> nel 1975, a 750 m<sup>3</sup> nel 1980 e a 790 m<sup>3</sup> nel 1985, con un aumento globale di circa 35 % in 15 anni. Nella Comunità il consumo medio annuo di acqua pro capite variava, alla fine degli anni '80, da 200-300 m<sup>3</sup> in Lussemburgo a 1 000-1 200 m<sup>3</sup> in Italia, Portogallo e Spagna. Per migliorare la qualità della vita e in vista di uno sviluppo sostenibile è necessario garantire quantità sufficienti di acqua di qualità adeguata in tutta la Comunità senza minacciare l'equilibrio naturale dell'ambiente.

Di conseguenza sono necessarie strategie comunitarie intese a:

- prevenire l'inquinamento delle acque di superficie dolci e marine, delle acque sotterranee, in

particolare con un'opera di prevenzione alla fonte;

- ripristinare una condizione ecologicamente sana delle acque sotterranee e di superficie naturali, in modo da garantire (tra l'altro) una fonte sufficiente per l'estrazione dell'acqua potabile;

- garantire l'equilibrio tra domanda e disponibilità di acqua mediante un uso e una gestione più razionale delle risorse idriche.

L'industria manifatturiera (produzione), il settore energetico (raffreddamento), il settore agricolo (irrigazione) e il settore del turismo (acqua potabile e di balneazione) dipendono fortemente dalla disponibilità di quantità sufficienti di acqua di buona qualità; nel contempo, questi settori contribuiscono in larga misura al suo inquinamento.

La tabella 11 illustra le finalità generali di quantità e qualità dell'acqua da raggiungere nel lungo periodo, gli obiettivi per il 2000 e le azioni necessarie nel breve periodo. Questi obiettivi corrispondono al programma d'azione contenuto nella dichiarazione de L'Aia sulla strategia per le acque sotterranee della Comunità, decisa nella seduta del Consiglio dei ministri del 26 e 27 novembre 1991 (20).

## 5.5. L'ambiente urbano

Circa l'80 % della popolazione comunitaria abita in città medie e grandi. Di conseguenza nelle aree urbane i problemi dell'ambiente toccano più da vicino la qualità della vita della popolazione. Queste zone sembrano destinate a subire una pressione sempre maggiore dovuta alle tendenze demografiche, alla popolazione, alla dimensione dei nuclei familiari e all'occupazione dello spazio disponibile. In base al principio della sussidiarietà, la responsabilità di garantire all'ambiente urbano un'adeguata qualità e di prendere i provvedimenti necessari per risolvere i problemi che si pongono al fine di migliorare la situazione generale compete alle autorità responsabili e in primo luogo alle amministrazioni locali. La Comunità, per parte sua, attraverso gli strumenti legislativi a favore dell'ambiente (per esempio le direttive sull'incenerimento (21) dei rifiuti urbani e sullo smaltimento delle acque reflue (22)) e molte attività svolte attraverso i fondi strutturali, svolge comunque un'importante funzione nello sviluppo delle città. La politica attuata dalla Comunità deve incoraggiare le amministrazioni locali ad assumersi le responsabilità che i problemi ambientali pongono a molte città e deve altresì aiutarle ad individuare gli strumenti più idonei a raggiungere questo obiettivo.

I principali settori responsabili della qualità dell'ambiente urbano sono il settore dei trasporti, dell'energia, dell'industria e talvolta anche del turismo; questi settori hanno tutto da guadagnare da una pianificazione più razionale e da una gestione sostenibile delle aree urbane. Nel 1990, la Commissione ha pubblicato un Libro verde sull'ambiente urbano (23) nel quale sono proposte diverse azioni in questo settore:

- pianificazione del territorio delle città e della campagna;
- gestione ottimale della crescita industriale ed economica, dei consumi energetici e dei rifiuti;
- razionalizzazione del traffico nelle città, miglioramento dei trasporti pubblici;
- protezione e valorizzazione del patrimonio storico delle città e disponibilità di spazi verdi.

Il diagramma della figura 7 illustra la complessità della situazione dell'ambiente urbano e gli attori coinvolti. Nell'ambito del concetto di condivisione delle responsabilità una gran parte dell'onere graverà sui settori industriale, commerciale e dei trasporti, nonché sui cittadini e consumatori.

Se esaminiamo le finalità, gli obiettivi e le azioni proposte vediamo che la qualità dell'ambiente

delle zone urbane migliorerà sensibilmente con la realizzazione dei provvedimenti illustrati nelle tabelle riguardanti i principali settori e nelle tabelle che riguardano le acque, l'aria e i rifiuti. La tabella 12 sotto affronta uno dei problemi che si pongono con maggiore urgenza nelle zone urbane, che però non è trattato nelle altre tabelle, il problema dell'inquinamento acustico. Oltre il 16 % della popolazione è vittima di rumori eccessivi durante la notte, causati soprattutto dal traffico stradale ed aereo, rumori che superano  $leq$  65 dB(A) (24). Il rumore comporta seri pericoli per la salute. Pertanto, prima di prevedere l'abbassamento dei livelli, è necessario individuare gli strumenti per porre rimedio a questa situazione.

## 5.6. Le zone costiere

Le zone costiere della Comunità rappresentano un patrimonio ecologico unico nel suo genere e possiedono risorse ecologiche, culturali ed economiche insostituibili. Tutte le risorse marine della Comunità dipendono dalla qualità dell'ambiente: nel contempo il rapporto naturale tra mare e terra è estremamente fragile. Per dare un'idea di questo settore diremo solo che la Comunità possiede circa 58 000 km di costa, escluse le coste dei laghi e le piccole isole.

Nel contempo aumentano le pressioni esercitate sulle coste:

- le regioni costiere cercano in tutti i modi di recuperare il loro ritardo di sviluppo;
- esse continuano a registrare un aumento demografico netto;
- il turismo nelle zone costiere riscuote sempre più successo è soggetto a notevoli fluttuazioni stagionali.

Questi ed altri fattori portano ad una diminuzione degli spazi aperti e dei siti naturali e a modifiche notevoli del paesaggio; essi possono anche essere fonte di conflitti tra l'utilizzazione di terra e mare e di concorrenza tra amministrazioni locali e regionali.

La comunicazione della Commissione su «Europa 2000» (25) affronta in maniera approfondita l'importanza

ecologica e le potenzialità di sviluppo delle zone costiere e delle isole. In tale comunicazione si rileva che molte regioni costiere, in particolare quelle meno sviluppate, possiedono un contesto ambientale che rappresenta il fulcro del loro potenziale di sviluppo, ma che nel contempo questo ambiente naturale è fortemente minacciato dalle possibilità di urbanizzazione e di turismo, dai trasporti, dall'industria, dall'energia, dall'agricoltura e dalla pesca; per quest'ultimo aspetto la politica comune a favore della pesca mira attualmente a realizzare una strategia di conservazione.

Nella risoluzione adottata il 25 febbraio 1992 (26) il Consiglio dei ministri dell'ambiente invita la Commissione a presentare una strategia comunitaria globale per una gestione integrata delle zone costiere, intesa a creare un quadro ecologico coerente in vista dell'adozione di forme di sviluppo integrato e sostenibile. La strategia proposta riguarderà l'intero settore della fascia costiera compresa la costa vera e propria, le acque costiere e gli estuari, nonché l'entroterra fino al limite dell'influenza marina e costiera. Alcune attività di R& S, per esempio quelle avviate nell'ambito della ricerca della Comunità nel settore ambientale, nell'ambito dei programmi MAST e FAR/AIR, forniranno una base scientifica per una gestione ecologica adeguata di queste regioni. In alcuni casi specifici la Comunità potrà avvalersi dei finanziamenti offerti dai Fondi strutturali, per esempio nell'ambito dell'obiettivo 6, per contribuire all'attuazione della strategia proposta.

La tabella 13 illustra gli elementi principali che saranno inseriti in tale strategia.

## 5.7. La gestione dei rifiuti

I problemi legati ai rifiuti sono specifici e complessi: infatti i rifiuti rappresentano una fonte di inquinamento e nel contempo possono costituire una fonte di materie prime secondarie. La scelta delle priorità in questo settore ha conseguenze dirette per l'economia e per l'ambiente ed è importante non solo per le politiche ambientali, ma anche per la tecnologia, per la politica economica e dei consumi.

La gestione dei rifiuti prodotti nella Comunità sarà uno dei compiti principali degli anni '90. È indispensabile frenare e possibilmente invertire la tendenza all'aumento di produzione di rifiuti, sia per quantità sia per danno e pericolo per l'ambiente. È già stata pubblicata (27) e approvata dal Consiglio (28) una strategia della Comunità per lo smaltimento dei rifiuti fino al 2000. La strategia proposta comprende un ordine di priorità per lo smaltimento dei rifiuti con particolare attenzione per la prevenzione, seguita dalla promozione del riciclaggio e della riutilizzazione, e infine l'ottimizzazione dei metodi di smaltimento finale per i rifiuti che non possono essere riutilizzati. La figura 8 illustra il diagramma dello smaltimento dei rifiuti proposto in tale strategia. Il presente programma intende proseguire ed ampliare la strategia elaborata. Esso si concentrerà sulla prevenzione della creazione di rifiuti e sulla soluzione dei problemi alla fonte, incoraggiando la riutilizzazione e il riciclaggio dei rifiuti, in particolare mediante una selezione in partenza, e incoraggiando una rete razionale di impianti di smaltimento. Sarà inoltre promossa l'analisi del ciclo di vita dei prodotti per coinvolgere tutte le persone interessate in modo da poter stabilire degli obiettivi raggiungibili entro un periodo limitato. Il presente programma si occupa anche del problema specifico posto dai rifiuti pericolosi: in questo settore esso propone un'opera di prevenzione della creazione dei rifiuti pericolosi, l'incoraggiamento del loro riciclaggio e lo sviluppo di un'infrastruttura comunitaria per lo smaltimento sicuro di questo tipo di rifiuti.

Ove utile si applicheranno anche strumenti economici e fiscali quali tasse e imposte. Il pacchetto di misure legislative per la gestione dei rifiuti deve essere completato dall'adozione di direttive specifiche sugli imballaggi, l'incenerimento dei rifiuti industriali e tossici e sul controllo e il recupero delle discariche; infine, occorrerà prevedere una direttiva generale sulla responsabilità civile in caso di danno.

La tabella 14 illustra le finalità generali, gli obiettivi per il 2000 e le opzioni necessarie a breve termine.

### INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*



## QUINTO PROGRAMMA QUADRO: Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile

### PRIMA PARTE LA POLITICA E LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COMUNITÀ EUROPEA

# CAPITOLO 6 - LA GESTIONE DEI RISCHI E DEGLI INCIDENTI

Senza compromettere l'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile, è assolutamente indispensabile migliorare entro la fine del decennio la valutazione e la gestione dei rischi e il modo di affrontare gli infortuni e le catastrofi. Qui di seguito presentiamo brevemente i principali settori a rischio che saranno esaminati in via prioritaria nell'ambito del presente programma.

## 6.1. Rischi di tipo industriale

Per garantire la tutela dell'ambiente e della salute umana è necessario affrontare a vari livelli i rischi di tipo industriale, dal punto di vista delle attività industriali generali, del controllo delle sostanze chimiche, della biotecnologia e dell'etichettatura dei prodotti. In questi settori si sono già compiuti notevolissimi progressi grazie a strumenti legislativi e di controllo adottati in seguito ai precedenti programmi di azione ambientale della Comunità:

- direttiva 82/501/CEE (30) sui rischi di incidenti industriali, la cosiddetta direttiva «Seveso»;
- direttiva 67/548/CEE (31) e successive direttive di modifica sulla classificazione e l'etichettatura delle sostanze pericolose;
- direttive riguardanti le emissioni tossiche nell'aria, gli scarichi nelle acque e lo smaltimento dei rifiuti tossici e pericolosi;
- direttiva 90/219/CEE (32) che disciplina l'utilizzazione di microrganismi geneticamente modificati nei laboratori di ricerca e negli impianti di produzione industriale, nonché la direttiva 90/220/CEE (32) per un'adeguata valutazione dei rischi in caso di emissione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati.

Tuttavia, molto lavoro rimane ancora da fare, soprattutto per le sostanze chimiche e nel campo della biotecnologia.

Le sostanze chimiche sono un elemento praticamente indispensabile della vita moderna. Praticamente tutti i prodotti contengono qualche sostanza chimica oppure sono stati fabbricati o imballati ricorrendo all'uso di sostanze chimiche. Le sostanze chimiche individuate sono più di 7 000 000 e circa 100 000 sono regolarmente utilizzate nella fabbricazione dei prodotti. A parte il numero sempre più elevato delle sostanze chimiche conosciute, vi è stato un incredibile

aumento delle quantità prodotte. Per fare un esempio, la produzione globale di sostanze chimiche organiche è passata da 7 milioni di tonnellate nel 1950 a 63 milioni di tonnellate nel 1970 e a oltre 250 milioni di tonnellate attualmente. Le sostanze chimiche sono in massima parte potenzialmente pericolose se non vengono usate correttamente oppure se sono immesse nell'ambiente in quantità eccessiva, volutamente o per caso. Inoltre, molte sostanze chimiche continuano ad inquinare anche dopo la fine dell'uso al quale erano destinate. Le sostanze chimiche sono utilizzate in grandi quantità nella fabbricazione dei prodotti a base di carta, dei metalli, dei prodotti alimentari, nelle raffinerie di petrolio e nella fabbricazione tessile, di macchinari da trasporto, di macchinari ed impianti elettrici, della gomma e della plastica. Nel capitolo 4.1 abbiamo citato alcuni degli aspetti più positivi delle nuove tecniche di ingegneria genetica e di biotecnologia. Tuttavia, questa nuova tecnologia può comportare dei rischi potenziali non solo per la salute umana, ma anche per l'ambiente in generale. Infatti vi è il rischio che l'uso diffuso e le emissioni di nuovi organismi geneticamente modificati possano ripercuotersi sul delicato equilibrio della natura o possano avere ripercussioni sull'evoluzione delle specie. Di conseguenza è assolutamente indispensabile garantire un'utilizzazione corretta della biotecnologia all'interno e fuori della Comunità europea.

La necessità di disciplinare la biotecnologia presuppone la ricerca di un delicato equilibrio tra le esigenze della salute e dell'ambiente da un lato e gli interessi della ricerca e dell'industria dall'altro. La Comunità ha adottato un atteggiamento chiaro e di tipo preventivo, con una legislazione che istituisce uno strumentario comune di requisiti di valutazione del rischio ambientale e di misure di sicurezza. Questi strumenti legislativi sono destinati a tutelare la salute dei cittadini e l'ambiente, e a permettere la creazione di un mercato unico per la biotecnologia.

La Comunità ha inoltre avviato le azioni necessarie per coinvolgere il potenziale tecnico disponibile nell'ambito degli enti europei di normalizzazione in modo da giungere ad un'utilizzazione efficace della biotecnologia e di coadiuvare la legislazione adottata; il programma di normalizzazione verrà esteso per comprendere i metodi di identificazione degli OGM, metodi standard di prova per la valutazione dell'impatto e del rischio ambientale e protocolli comuni di valutazione.

La figura 9, alla pagina seguente, presenta un diagramma con le procedure da seguire per le sostanze chimiche esistenti. La tabella 15 illustra invece le azioni prioritarie che devono essere realizzate entro la fine del decennio per i rischi industriali, le sostanze chimiche e il settore della biotecnologia.

## **6.2. Sicurezza nucleare e protezione radiologica**

Il trattato Euratom stabilisce gli obiettivi e i compiti della Comunità nell'ambito dell'uso pacifico dell'energia nucleare. Negli ultimi tempi la sicurezza nucleare è stata al centro di una particolare attenzione dentro e fuori della Comunità. La sempre maggiore fiducia di cui gode la Comunità dopo l'incidente di Cernobil, il problema Transnuclear e più recentemente l'assistenza tecnica e finanziaria fornita per migliorare la sicurezza dei reattori nucleari dell'ex Unione Sovietica e dell'Europa centrale ed orientale la spingono a prendere la guida nel campo della sicurezza nucleare.

All'interno della Comunità la produzione di energia elettrica con impianti nucleari rappresenta attualmente il 34 % dell'energia totale prodotta da 132 centrali di 6 Stati membri. Questa quota europea è più elevata che in altre parti del pianeta ed essa raggiunge addirittura il 60 % in

Belgio e il 70 % in Francia. Nel prossimo futuro gli impianti nucleari continueranno a rappresentare un'importante fonte energetica per la Comunità europea, soprattutto perché essi garantiscono l'indipendenza delle forniture energetiche da paesi terzi ed evitano l'impatto ambientale delle forme più tradizionali di energia, in particolare del carbone e del petrolio. Sarà pertanto necessario proseguire gli sforzi nel settore della sicurezza nucleare e della protezione dalle radiazioni e concludere accordi sicuri per lo smaltimento delle scorie nucleari e per lo smantellamento degli impianti vetusti.

Recentemente si è scoperta l'importanza delle conseguenze radiologiche dell'esposizione della popolazione alle concentrazioni di radon all'interno degli edifici. Nel febbraio 1990, la Commissione ha presentato una raccomandazione basata sui principi stabiliti dal Comitato internazionale per la protezione radiologica (CIPR) nella quale essa tiene conto dei dati più recenti sul radon (33).

In modo da poter affrontare in maniera globale tutti i diversi tipi di esposizione, il trattato Euratom invita la Comunità a stabilire norme omogenee di sicurezza a tutela della salute dei lavoratori e della collettività e di vigilare sulla loro applicazione. Questo compito prevede un lavoro normativo, un aspetto tecnico e l'informazione.

Già nel 1959 sono state adottate le prime direttive contenenti le norme di sicurezza di base. Queste direttive sono il fondamento della politica comunitaria di protezione radiologica; infatti, le norme di sicurezza di base si applicano praticamente a tutte le attività che possono comportare rischi per la popolazione, per i lavoratori e per l'ambiente, causati da radiazioni o da contaminazione. Le norme riguardano attualmente circa 900 000 lavoratori nella Comunità operanti in settori diversi che utilizzano le radiazioni ionizzanti, per esempio l'industria nucleare, le applicazioni mediche, industriali e di ricerca.

La ricerca nucleare di base e la tecnologia nucleare sono settori in rapido mutamento; inoltre sono previsti nuovi sviluppi anche nella radiobiologia e nella radiopatologia. Pertanto è estremamente importante garantire l'adeguamento regolare delle norme di sicurezza. Le norme sono state adeguate ripetutamente dopo il 1959 e per l'ultima volta nel 1984. La Commissione ha ora presentato al Consiglio dei ministri una proposta di direttiva intesa ad aggiornare le norme di sicurezza di base e a istituire un sistema rigoroso di autorizzazione preliminare e di controllo dei trasferimenti delle scorie radioattive dal luogo di produzione al punto (34) di destinazione finale.

In seguito all'incidente di Cernobil dell'aprile 1986 la Comunità ha adottato degli strumenti comuni di controllo (35) dei prodotti alimentari a tutela della salute dei cittadini comunitari e anche per evitare ostacoli agli scambi all'interno della Comunità. Un regolamento del Consiglio adottato nel marzo 1990 (36) prevede il proseguimento di tali controlli fino al 1995 e ha istituito un meccanismo che disciplina il ritorno graduale alla normalità dopo tale data. È stato inoltre previsto un sistema di livelli di intervento in caso di futuri incidenti da applicare a tutti i radionuclidi potenzialmente importanti che possono essere presenti nei prodotti alimentari, compresi gli alimenti per la prima infanzia, i prodotti lattiero-caseari e gli alimenti liquidi. Le norme attualmente in vigore rappresentano un sistema completo di protezione per i generi alimentari.

L'incidente di Cernobil ha anche posto in luce l'esigenza di migliorare il sistema di informazione a livello internazionale, nazionale e locale. La Comunità ha preso due importanti misure in questo campo:

1. un sistema di informazione rapida, ECURIE, istituito nel dicembre 1987 (37), compatibile con un sistema analogo istituito dall'AIEA nell'ambito della convenzione per la notifica immediata

degli incidenti nucleari;

2. una direttiva adottata nel novembre 1989 (38) e intesa a informare il pubblico sui provvedimenti di protezione della salute in caso di emergenza radiologica; tale direttiva, unitamente ad una comunicazione successiva, stabilisce il contenuto delle informazioni che saranno fornite alla popolazione in circostanze normali e in caso di emergenza.

La Comunità ha elaborato anche diversi strumenti d'informazione del pubblico che comprendono la pubblicazione e la diffusione di manuali, opuscoli e videoregistrazioni, destinati sia agli operatori del settore sia alla collettività.

Nel settore dell'energia nucleare è della massima importanza sostenere e migliorare la fiducia del pubblico. A tal fine è necessario non solo che le industrie operino a livelli di sicurezza sufficientemente elevati, ma anche che si sappia che esse lo fanno. Di conseguenza, il pubblico deve essere informato adeguatamente da fonti attendibili. Sono le amministrazioni nazionali e gli enti direttamente interessati che hanno il ruolo più importante in questo settore. Inoltre, il trattato Euratom abilita la Commissione a verificare l'operato e l'efficacia degli strumenti di controllo dell'ambiente installati negli Stati membri. Essa si è avvalsa saltuariamente di tale diritto all'inizio degli anni '60. Nel dicembre 1989, la Commissione ha deciso di riprendere l'attività in questo settore. Attualmente essa ha visitato l'impianto nucleare di Philippsburg (Germania) e gli impianti di controllo della radioattività ambientale dipendenti dal ministero lussemburghese della sanità; nel prossimo futuro, fino al 2000, essa intende potenziare notevolmente questo programma mediante ispezioni degli impianti per misurare gli scarichi di effluenti radioattivi e per il controllo ambientale svolte di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro. Essa si adopererà in particolare per ispezionare gli impianti in prossimità di siti che destano particolare apprensione nell'opinione pubblica.

Gli impianti nucleari della prima generazione sono oramai superati o sono comunque destinati ad essere dismessi nel prossimo futuro. Si tratta di un processo destinato a continuare fino a quando verranno utilizzati impianti nucleari per la produzione di energia elettrica; di conseguenza è indispensabile garantire una soddisfacente protezione radiologica nella fase di smantellamento degli impianti, che comprenda il riciclaggio dei materiali e il ripristino dei siti nucleari. Questi provvedimenti devono essere attuati con urgenza.

Tra le diverse azioni intese a migliorare la prontezza di risposta in caso di incidente nucleare sono già in fase di attuazione diverse iniziative comunitarie sull'assistenza reciproca in caso di incidente nucleare o di emergenza radiologica. Esse prevedono riunioni periodiche di esperti per giungere ad un'utilizzazione più efficace delle risorse disponibili in caso di incidente nucleare o di emergenza radiologica. È già pronto un progetto di inventario di tutti gli strumenti attualmente disponibili per far fronte a tali emergenze. Le riunioni di esperti, oltre ad occuparsi di compiti specifici, consentono di creare una rete di corrispondenti fra le autorità competenti degli Stati membri in modo da garantire un livello ottimale di assistenza reciproca nella Comunità in caso di bisogno.

Nei prossimi anni vi sarà un impegno particolare nel settore dell'informazione e dell'educazione del pubblico sugli aspetti collegati con la radioattività e con la protezione radiologica. In particolare, è in preparazione un ampio progetto destinato all'istruzione elementare e secondaria per mettere a disposizione dei docenti ausili didattici adeguati. Un altro importante aspetto della protezione radiologica è costituito dalla formazione dei giovani ricercatori, del personale medico e delle altre persone che si occupano di radiazioni ionizzanti. Attualmente sono all'esame diverse azioni di sostegno, tra cui un opuscolo informativo destinato agli operatori che trasportano materiale o scorie radioattive, una videoregistrazione destinata ai

medici generici e agli studenti di medicina sulla protezione radiologica in radiologia, opuscoli informativi per i dentisti, ecc.

Infine, nel settore della gestione delle scorie radioattive, si riscontra l'esigenza di avviare una strategia a livello comunitario che comprenda tutti i tipi di scorie radioattive, compresi i rifiuti industriali e sanitari prodotti fuori dal ciclo del combustibile nucleare. Tale strategia deve porsi come obiettivo generale la protezione dell'ambiente, dei lavoratori e della popolazione fino alle prossime generazioni. I lavori preparatori devono basarsi sugli strumenti comunitari già disponibili e tener conto delle conseguenze del mercato interno per la gestione delle scorie radioattive.

Un elemento chiave di questa strategia programmatica consisterà in una direttiva comunitaria intesa a modificare le norme di sicurezza di base per la protezione radiologica in modo da comprendere anche i trasporti di scorie radioattive. La direttiva è in avanzata fase di preparazione e estende alle scorie radioattive le disposizioni comunitarie già esistenti per i trasporti dei rifiuti pericolosi. In base alla proposta attualmente all'esame tutti gli spostamenti di scorie radioattive devono essere soggetti ad un severo sistema di autorizzazione e di controllo dal punto di partenza fino all'arrivo a destinazione.

La tabella 16 illustra le finalità, gli obiettivi e le misure necessarie entro la fine del decennio. Complessivamente, la Comunità deve migliorare le norme di sicurezza nucleare e di protezione dalle radiazioni per mantenere gli ottimi risultati che essa registra attualmente; inoltre essa deve proseguire nella sua opera di contenimento delle conseguenze dell'incidente di Cernobil e nel lavoro di miglioramento degli impianti nucleari dei paesi dell'ex Unione Sovietica e dell'Europa centrale ed orientale. Quest'ultimo aspetto è esaminato nei particolari nel capitolo che riguarda la cooperazione a livello internazionale.

### **6.3. Protezione civile e emergenza ecologica**

Nel periodo di attuazione del presente programma questo aspetto dell'attività comunitaria rappresenterà un valido contributo alla creazione dell'Europa dei cittadini e soprattutto rispecchierà gli sviluppi politici ed economici che si sono verificati recentemente dentro e fuori della Comunità:

La selezione delle priorità in questo settore si baserà su due aspetti specifici:

- in primo luogo, sull'esigenza di migliorare la situazione generale di capacità di risposta e la capacità operativa dei servizi della protezione civile in modo da garantire la sicurezza delle persone in caso di catastrofi naturali o tecnologiche;
- in secondo luogo sull'esigenza di migliorare la risposta immediata in considerazione dei rischi sempre maggiori che comportano i grandi conglomerati industriali, la produzione, la conservazione ed il trasporto delle sostanze e rifiuti tossici o pericolosi; in questo ambito occorre anche intensificare la collaborazione internazionale per rendere più efficienti i meccanismi di risposta in caso di gravi catastrofi, per esempio incendi di foreste o fuoriuscita di petrolio dalle petroliere le quali, a causa delle loro dimensioni, superano spesso le possibilità di un singolo paese di farvi fronte in maniera efficace.

In termini operativi sarà necessario migliorare e perfezionare ulteriormente le procedure e gli accordi di assistenza reciproca in caso di catastrofe naturale o tecnologica, compreso il caso di inquinamento causato da incidente; per ottimizzare gli interventi in caso di emergenza o

catastrofe nei paesi terzi è necessario migliorare il coordinamento delle azioni degli Stati membri all'interno della Comunità e potenziare la collaborazione con gli organismi internazionali interessati (OMI, UNEP, UNDRO, ecc.). Per migliorare la partecipazione delle persone e delle risorse materiali è necessario realizzare le azioni seguenti:

- istituire opportune Task Force in grado di affrontare diversi tipi di emergenze;
- potenziare il ventaglio e la qualità dei corsi di formazione e degli esercizi di simulazione;
- migliorare i sistemi d'informazione e di comunicazione per una trasmissione più rapida ed efficiente delle informazioni, delle istruzioni e delle decisioni prese dagli attori principali in situazioni di emergenza.

La Comunità, tramite la mediazione della Commissione, continuerà a sviluppare e migliorare l'attuale rete d'informazione e le procedure operative. Essa si adopererà inoltre particolarmente nel settore della sensibilizzazione e dell'educazione del pubblico: in proposito è particolarmente felice l'iniziativa di indire dal giugno 1993 l'Anno europeo della protezione civile. Le attività avviate in previsione e durante l'Anno stesso dovranno proseguire almeno fino al 2000 quando si concluderà il decennio internazionale indetto dall'ONU per la prevenzione delle catastrofi naturali.

## INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:  
Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente  
e di uno sviluppo sostenibile**

**PRIMA PARTE  
LA POLITICA E LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E  
DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COMUNITÀ EUROPEA**

## **CAPITOLO 7 - L'AMPLIAMENTO DELLO STRUMENTARIO**

A differenza delle altre istituzioni internazionali, quali le agenzie delle Nazioni Unite e l'OCSE, la Comunità europea è dotata di poteri legislativi e questo è uno dei suoi punti di forza maggiori. L'esercizio di tali poteri le permette di emanare disposizioni vincolanti per gli Stati membri. Nei quattro precedenti programmi d'azione la Comunità si è prevalentemente avvalsa di direttive e regolamenti del Consiglio. La grande maggioranza dei provvedimenti adottati sono stati studiati per far fronte a problemi ben definiti o per controllare taluni processi o attività, anche se si contano delle eccezioni di rilievo, quali le disposizioni relative alla valutazione dell'impatto ambientale, alla tutela della fauna e della flora selvatiche e all'accesso alle informazioni sull'ambiente. Molte direttive perseguono il duplice scopo di tutelare l'ambiente ed eliminare le distorsioni della concorrenza nel mercato interno.

Grazie a questa attività legislativa la Comunità e gli Stati membri sono riusciti a contenere in notevole misura le minacce incombenti sulla sanità pubblica e l'ambiente, che non possono né devono essere ignorate o sottovalutate; è stato così costituito un corpo di leggi che, per quanto giovane e incompleto, rappresenta una base alquanto solida per gli ulteriori provvedimenti che dovranno essere presi negli anni a venire.

Si prevede che si dovrà continuare ad avvalersi di provvedimenti legislativi comunitari, in particolare per:

- fissare i livelli minimi di base per la tutela e la salvaguardia dell'ambiente;
- adempiere agli impegni assunti dalla Comunità nel quadro più ampio di accordi internazionali;
- e
- fissare norme e disposizioni comuni ritenute necessarie o opportune ai fini dell'integrità del mercato interno.

Non è tuttavia concretamente possibile approvare una direttiva o un regolamento che detti perentoriamente: «Attieniti al principio della sostenibilità», anche perché la vasta portata di molti problemi ecologici attuali e di molte minacce per la nostra biosfera derivanti delle tendenze politiche, economiche e sociali odierne costringe ad inquadrare in una diversa ottica le cause dei problemi di ordine ecologico. È indispensabile risalire alla radice dei problemi

analizzare l'attività e i valori dell'uomo in rapporto all'ambiente e alle risorse naturali nonché i nostri modelli di comportamento e consumo.

Se si vogliono modificare radicalmente le tendenze e i processi attuali, coinvolgendo tutti i settori della società, catalizzati da uno spirito di responsabilità comune, occorre sviluppare ed applicare un più ampio pacchetto di strumenti. Nell'attuazione della politica ambientale ci si dovrà avvalere principalmente di quattro tipi di strumenti: strumenti normativi, strumenti di mercato (compresi quelli economici e fiscali e gli accordi su base volontaria), strumenti orizzontali di sostegno (ricerca, informazione, istruzione, ecc.) e strumenti di aiuto finanziario. Gli elementi presentati di seguito sono indispensabili in vista della costituzione di un ampio pacchetto di strumenti: la tabella 17 alla fine del capitolo presenta un elenco delle finalità generali, degli obiettivi, del calendario e degli attori interessati.

## 7.1. Migliori dati sull'ambiente

Un'adeguata tutela dell'ambiente - impegno che va dalla concezione di politiche al varo e all'applicazione di misure concrete - può essere garantita, in definitiva, solo se le informazioni su cui si basa sono quantitativamente e qualitativamente valide. Sono indispensabili una migliore conoscenza e comprensione delle leggi fondamentali che governano la natura - le sue manifestazioni e i suoi processi evolutivi - allorché esposta a fenomeni naturali e agli interventi dell'uomo. La nostra conoscenza della natura e dei processi naturali è ancora limitata; un esempio lampante è rappresentato dal dibattito in corso in ambito scientifico sull'effetto serra e sulle sue possibili conseguenze.

Nel corso dei lavori preparatori per la relazione sullo stato dell'ambiente, pubblicata contemporaneamente al presente programma, sono emerse le lacune e le incongruenze delle informazioni relative all'ambiente disponibili a livello comunitario e degli Stati membri:

- a) nella maggioranza degli Stati membri la raccolta e l'analisi dei dati sono effettuate da vari enti od organismi; la disparità delle nomenclature, dei criteri, delle metodologie e le differenti interpretazioni rendono arduo concordare e comparare tali dati a livello sia nazionale che regionale o comunitario;
- b) vi è una grave carenza di dati, statistiche, indicatori di base nonché di altre informazioni quantitative e qualitative occorrenti per valutare le condizioni dell'ambiente e le sue tendenze, nonché per determinare e adeguare le politiche pubbliche e per decidere gli investimenti finanziari;
- c) mancano quasi del tutto dati quantitativi precisi sugli interventi e sull'influenza dell'uomo sull'ambiente, essenziali per elaborare validi modelli, perfezionare le strategie ed elaborare piani ottimali di investimento di ampia portata;
- d) le informazioni disponibili spesso non sono né elaborate né presentate in forma utile per i potenziali destinatari amministrazioni pubbliche, aziende e collettività - e non tengono conto del diverso grado di precisione o semplificazione auspicato, né del fatto che ad ogni diverso tipo di decisione corrisponde un diverso tipo e livello di informazione.

Alla luce di quanto sopra e della correlazione tra la qualità delle decisioni e la qualità delle informazioni, è assolutamente necessario che nell'ambito del presente programma si accordi la massima priorità a:

- colmare le attuali lacune e migliorare la concordanza, comparabilità e trasparenza dei dati di base relativi all'ambiente;
- uniformare sotto il profilo scientifico e tecnico la raccolta, il raffronto e l'interpretazione delle



informazioni, onde ottimizzare il valore e l'utilità dei dati ottenuti e scambiati tra i vari livelli amministrativi ed economici, nonché geografici e regionali;

- sfruttare e consolidare le esperienze e la capacità del sistema statistico europeo di fornire regolarmente dati attinenti all'ambiente, che possano essere comparati e correlati ai dati statistici ufficiali tradizionalmente utilizzati per i settori economico e sociale;

- aumentare la frequenza e migliorare la qualità delle relazioni sullo stato dell'ambiente elaborate a livello locale, regionale, nazionale e comunitario.

L'Agenzia europea dell'ambiente - uno strumento essenziale

Per migliorare l'informazione in materia ambientale è necessario un impegno congiunto da parte di tutti gli organismi interessati a tutti i livelli dell'amministrazione che devono dimostrare uno spirito di vera collaborazione. È in questo spirito che si è decisa l'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea di informazione ed osservazione sull'ambiente.

L'Agenzia ha il compito di coadiuvare tutte le istanze che si occupano della politica ambientale all'interno della Comunità, sia presso le istituzioni europee che negli Stati membri, fornendo loro informazioni affidabili e raffrontabili su tutto il territorio europeo (39). Queste informazioni devono contenere un'accurata descrizione della qualità e della sensibilità dell'ambiente e delle pressioni che gravano su di esso. L'Agenzia opererà in collaborazione con Eurostat e con i servizi di R& S della Commissione. Il ruolo dell'Agenzia europea dell'ambiente è fondamentale in vista della valutazione e della diffusione delle informazioni, della distinzione tra rischi reali e presunti e della ricerca ed elaborazione di una base scientifica e razionale in vista delle decisioni e delle azioni prese in materia ambientale o riguardanti le risorse naturali. È pertanto della massima importanza che l'Agenzia sia pienamente operativa al più presto.

## 7.2. Ricerca scientifica e sviluppo tecnologico

I governi, le imprese e i consumatori sono le principali istanze economiche che, mediante le loro scelte, agiscono in maniera positiva o negativa sull'ambiente; la gamma di opzioni di cui possono disporre dipende in larga misura dalla capacità di individuare le relazioni di causa ed effetto e di trovare opportune soluzioni scientifiche e tecnologiche. Nel capitolo 2 si è affermato che il limite estremo allo sviluppo economico e sociale è costituito dal grado di tolleranza dell'ambiente naturale. Per capire concetti come tolleranza e resistenza dell'ambiente, rischio e impatto, che sono essenziali in vista dell'elaborazione di strumenti politici, è necessario capire i processi ecologici fondamentali che si verificano a livello spaziale e temporale e in quale misura possono essere alterati dall'attività umana. Per ciascuno dei settori esaminati nel presente programma occorre considerare con particolare attenzione le possibilità di migliorare la situazione dell'ambiente e la gestione del nostro patrimonio naturale attraverso un utilizzo più consono delle tecnologie esistenti e la messa a punto di tecnologie nuove e migliori.

I progressi conseguiti nel settore delle tecnologie pulite e dell'ingegneria genetica sono già notevoli; rimangono però ancora molte potenzialità e nuovi settori industriali da esplorare. Nella maggior parte dei casi si tratta di possibilità da affrontare a livello delle imprese, delle regioni e degli Stati membri. La Comunità può contribuire per parte sua ai problemi della bioetica, della formulazione e promozione di programmi di ricerca prioritaria, dello scambio di dati e di risultati e di trasferimento di tecnologie.

La Comunità è già attivamente impegnata nella ricerca e sviluppo che affrontano problemi e argomenti ambientali. Per esempio, programmi quali MAST (scienza e tecnologia ambientale e marina) prevedono già uno studio di base sui cambiamenti climati globali, sull'impatto possibile,

sulla dinamica dell'ecosistema, dei rischi naturali e tecnologici e del miglioramento dell'ambiente ottenuto con tecnologie pulite, con la gestione dei rifiuti e il contenimento dei rischi di incidenti industriali. Altri programmi di R& S, per esempio quelli che riguardano la biotecnologia, il settore agroindustriale, l'energia, i materiali industriali e le tecnologie dell'informazione, prevedono nell'ambito della ricerca l'esame degli aspetti ambientali.

È comunque necessario un impegno maggiore e più coerente nel settore della ricerca e dello sviluppo per poter elaborare la strategia lungimirante, coerente ed efficace accennata nel presente programma politico e di azione. La R& S della Comunità deve fornire un contributo diretto ai seguenti obiettivi:

- fornire una base scientifica per valutare la situazione dell'ambiente e elaborare un sistema di avvertimento rapido in caso di problemi ambientali. A tal fine è necessario mettere a punto dei riferimenti e dei parametri ambientali, dei sistemi avanzati di controllo e valutazione ecc.;
- una migliore comprensione dei processi ecologici fondamentali e dell'impatto dell'attività umana. In questo caso è necessaria una ricerca strategica nel lungo periodo per individuare i cambiamenti globali, il loro probabile impatto e per definire le condizioni in vista di uno sviluppo rispettoso dell'ambiente;
- elaborazione di una base solida di strumenti normativi e di mercato. In questo caso è necessaria un'attività R& S di tipo prenormativo nel settore della sanità pubblica e della sicurezza, dei rischi ambientali e della valutazione d'impatto, dei controlli ecologici, dei controlli delle sostanze chimiche, ecc.;
- elaborazione e applicazione di tecniche di prevenzione, riduzione e contenimento dell'impatto ambientale. Ciò presuppone progressi nei settori della biotecnologia dell'ambiente, dei nuovi materiali, di tecnologie nuove e più pulite, di una migliore gestione dei rifiuti e della prevenzione degli incidenti industriali. I lavori in questo campo riguarderanno soprattutto i settori individuati al capitolo 4.

Infine, occorre potenziare le relazioni e i collegamenti tra la politica a favore dell'ambiente e le attività collaterali di R& S. Affinché le attività di R& S diano i massimi risultati è necessario garantire un migliore scambio di informazioni e dei risultati tra il settore della R& S e quello della formulazione delle politiche da seguire, e adottare un atteggiamento più flessibile nei confronti delle attività di R& S per poter rispondere in maniera più diretta e flessibile ai mutati requisiti politici. D'altra parte occorre individuare meccanismi che consentano alle politiche e alle azioni di rispondere ai cambiamenti intervenuti nel settore delle conoscenze scientifiche e del progresso tecnologico.

### **7.3. Pianificazione settoriale e territoriale**

Lo sfruttamento razionale del territorio e una buona pianificazione strutturale possono fornire il quadro di riferimento e i principi di base per lo sviluppo socio-economico e la salute ecologica di un paese, di una regione o località. Nello sforzo di raggiungere la sostenibilità, i servizi di pianificazione e le autorità competenti debbono garantire una compresenza ottimale di industrie, energia, trasporti, insediamenti residenziali, svago, turismo, servizi ausiliari e infrastrutture di sostegno, commisurata alla capacità di accoglienza dell'ambiente.

Questa pianificazione integrata rappresenterà un elemento particolarmente importante per la creazione della coesione sociale ed economica nella Comunità. La messa a punto delle varie formule rispondenti alle esigenze delle diverse aree e situazioni, nonché ai diversi livelli di concentrazione demografica, presuppone un elevato grado di pianificazione e di

coordinamento da parte degli Stati membri.

La realizzazione di un quadro di riferimento sufficientemente vasto per comprendere la pianificazione, lo sviluppo e la tutela ambientale impone l'applicazione del principio della sussidiarietà in modo tale che le decisioni possano essere prese al livello più opportuno.

- a livello nazionale o comunitario, qualora si tratti di piani di sviluppo economico nazionale e regionale o di questioni di portata globale;
- a livello di unità regionali o geografiche naturali, per questioni riguardanti lo sviluppo regionale, l'inquinamento o i bacini fluviali nonché per i trasporti interurbani;
- a livello locale, per questioni aventi un impatto geografico limitato.

Nella Comunità, la gestione del territorio e la pianificazione strutturale seguono di norma un iter prestabilito, che prende avvio da piani economici di portata nazionale o regionale, e si conclude con piani concreti di sviluppo e di tutela ambientale a livello locale. Questo processo consta di due elementi principali: a monte vi sono le politiche e i piani in cui sono enunciati i principi ispiratori e gli obiettivi, a valle, vi sono i programmi e i progetti sui quali si basano gli interventi. Nell'ottica della ricerca di uno sviluppo sostenibile, sembra logico, per non dire indispensabile, valutare le implicazioni ecologiche di tutte le politiche, di tutti i piani e di tutti i programmi.

Introducendo nel processo di pianificazione macroeconomica la valutazione delle implicazioni ambientali non solo si potenzia la tutela dell'ambiente e si incoraggia la gestione ottimale delle risorse, ma si attenua anche le disparità esistenti sul piano della concorrenza internazionale ed interregionale per la realizzazione di nuove opere, risultanti da metodi di valutazione diversi utilizzati negli Stati membri.

Infine, tenendo fede all'impegno d'integrare le politiche, la Commissione e gli Stati membri hanno già affermato, in occasione del vertice di Maastricht, la loro intenzione di tener pienamente conto della valutazione dell'impatto ambientale e del principio dello sviluppo durevole e sostenibile nell'elaborazione e nell'attuazione dei provvedimenti.

## 7.4. L'approccio economico: determinazione del giusto prezzo

Benché sia arduo monetizzare il valore di gran parte del patrimonio ambientale e ci si debba astenere dal fissare un «prezzo» per beni particolarmente importanti o rari, i meccanismi di determinazione del valore e dei prezzi e gli strumenti contabili sono un elemento essenziale per realizzare uno sviluppo sostenibile. L'attribuzione di un valore economico ai fattori ecologici può indurre i soggetti economici a tener conto dell'impatto ambientale nelle loro scelte di investimenti o di consumi. In tutti i casi in cui intervengono le forze di mercato, i prezzi praticati devono rispecchiare la totalità dei costi che la produzione e il consumo fanno pesare sulla società, compresi quelli ambientali.

Tra i provvedimenti necessari per determinare il giusto prezzo in termini ambientali, si possono citare i seguenti:

- la valutazione economica del patrimonio naturale e ambientale degli Stati membri;
- lo sviluppo di indicatori delle risorse rinnovabili esistenti negli Stati membri (e se necessario, nelle regioni) che evidenzino il tasso di consumo e di rigenerazione delle risorse ivi comprese la disponibilità e l'utilizzo delle risorse idriche, la formazione e l'erosione del suolo, la crescita e lo sfruttamento del patrimonio boschivo, le popolazioni ittiche regionali e le relative catture regionali, ecc.;
- l'ampliamento e l'adeguamento degli strumenti tradizionali impiegati per l'elaborazione di statistiche economiche, sulla base delle ricerche condotte a livello nazionale e europeo,

nonché la revisione degli indicatori economici principali, quale il PNL, affinché rispecchino il valore delle risorse naturali ed ambientali impiegate per la produzione dei redditi attuali e futuri e affinché rilevino sulla base di valori monetari prestabiliti - le perdite e i danni arrecati all'ambiente;

- lo sviluppo di opportune metodologie per l'analisi dei costi/benefici dei provvedimenti e delle iniziative aventi un'incidenza sull'ambiente e sulle risorse naturali;
- la riformulazione di concetti, norme, convenzioni e metodologie contabili, affinché il consumo e lo sfruttamento delle risorse naturali sia quantificato ed incorporato nel costo totale di produzione e si ripercuota sui prezzi di mercato. A tal fine occorre contemplare un sistema di verifiche e controlli atto a garantire la trasparenza del mercato e la concorrenza leale. Per tener vivo e stimolare l'interesse delle aziende per le problematiche ambientali, affinché tengano conto di tutti i costi e rischi ambientali, nonché per potenziare la funzione di controllo assegnata alle scritture contabili relative ai fattori ambientali, le aziende devono:
- riferire nelle relazioni annuali ragguagli relativi alle attività e strategie in campo ecologico e il loro impatto;
- indicare nelle scritture contabili le spese destinate a programmi ambientali (a tal riguardo occorre dare una chiara definizione di queste spese);
- costituire riserve per far fronte a rischi ecologici e a future spese ambientali.

#### Incentivi economici e fiscali

Il ricorso a strumenti economici e fiscali dovrà rappresentare uno degli elementi principali della strategia volta a fissare prezzi che riflettano tutti i costi, a creare incentivi di mercato nonché ad indurre un comportamento economico responsabile sotto il profilo ambientale. L'obiettivo principale di detti strumenti è incorporare tutti i costi ecologici sostenuti durante l'intero ciclo di vita del prodotto, dalla fonte alla produzione e distribuzione, all'utilizzazione e allo smaltimento finale, affinché i prodotti realizzati nel rispetto di criteri ecologici non si trovino in una posizione concorrenziale svantaggiosa sul mercato rispetto ai prodotti inquinanti e che creano inutili rifiuti. Al riguardo esistono due orientamenti alternativi: una strategia incentrata sul prezzo e una strategia imperniata sulle quantità. Sebbene la Comunità e gli Stati membri perseguano attualmente la prima strategia, è tuttavia importante studiare la possibilità di ricorrere a soluzioni, quali l'introduzione di autorizzazioni negoziabili, per controllare o ridurre le quantità. In questo contesto è importante far sì che questo ventaglio di strumenti sia utilizzato in modo efficace sì da evitare inutili costi di adeguamento all'economia della Comunità, per minimizzare gli effetti negativi sulla distribuzione e per ricavare il massimo vantaggio in termini ambientali. Nell'elaborazione di questi strumenti non si deve considerare unicamente il loro eventuale impatto sull'ambiente locale e a più vasto raggio, ma anche la loro efficacia economica e il loro impatto regionale.

Una prima importante categoria di strumenti economici è rappresentata dalle tasse e altre imposte. Questi strumenti sono conosciuti e diffusi, ad esempio, nel campo dell'inquinamento delle acque. Studiati in passato essenzialmente per finanziare eventuali interventi di risanamento e di infrastrutture quali impianti di depurazione delle acque, si prevede che questi strumenti continueranno a svolgere un ruolo di rilievo per questo e altri scopi analoghi, per esempio per lo smaltimento di rifiuti. In conformità con il principio chi inquina paga, tali imposte dovranno tuttavia essere gradualmente riorganizzate in modo da scoraggiare l'inquinamento alla fonte e da promuovere mediante incentivi di mercato i processi di produzione puliti. L'imposizione di tasse e imposte per le emissioni prodotte da fonti fisse è per tradizione di competenza delle autorità nazionali e locali. Qualora la diffusione di tali imposte dovesse

aumentare ed esercitare un impatto reale sull'ambiente e generare un gettito fiscale sempre più importante, sarebbe necessario un intervento a livello comunitario al fine di assicurare la trasparenza e la comparabilità dei regimi applicati, nonché per eliminare eventuali distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità (ad esempio nel caso dell'inquinamento atmosferico e delle acque), soprattutto nel caso delle emissioni e degli scarichi prodotti da fonti mobili.

In secondo luogo gli incentivi fiscali possono esercitare una notevole influenza sui modelli di consumo e di comportamento. All'interno della Comunità si è già tenuto conto delle considerazioni ambientali a livello fiscale: tra gli esempi che possiamo citare vi sono quelli delle imposte differenziate applicate dagli Stati membri alla benzina con e senza piombo, la proposta di direttiva del Consiglio sull'aliquota delle accise applicabili ai carburanti per motori di origine (40) agricola e la tassa energia/carbonio prevista nella comunicazione della Commissione «Una strategia della Comunità intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio e a migliorare l'efficienza energetica» (41).

Questa tendenza sarà incoraggiata nel periodo di esecuzione del presente programma in modo da giungere ad un ammodernamento e ad una razionalizzazione dei sistemi fiscali che devono essere in grado di rispondere meglio all'esigenza di tutelare il patrimonio di risorse naturali e l'ambiente. In questo senso è oramai un dato di fatto acquisito che è economicamente più interessante imporre una tassazione maggiore sulle attività che danneggiano la struttura delle risorse economiche, compreso l'ambiente, e di ridurre nel contempo l'onere fiscale che può avere ripercussioni negative sull'occupazione e sugli investimenti. Si terrà comunque conto dell'esigenza di non aumentare l'imposizione fiscale complessiva.

Gli aiuti statali, basati su regimi di sovvenzioni dirette ed indirette, costituiscono la terza categoria di strumenti economici. La Commissione ha già adottato un quadro per gli aiuti statali concessi a fini ambientali, per garantire l'applicazione all'interno della Comunità di un sistema coerente, conforme al principio chi inquina paga. Questo quadro dovrà essere aggiornato per tener conto non solo della crescente importanza delle sovvenzioni concesse per particolari categorie di spese ecologiche, ma anche per garantire l'integrità del mercato interno.

Gli sgravi fiscali volti a promuovere gli investimenti in attrezzature per la tutela dell'ambiente e l'introduzione di processi produttivi puliti rappresentano una categoria particolare di aiuti statali che sta prendendo sempre più piede. Questo genere di incentivi fiscali può realmente accelerare l'introduzione di impianti non inquinanti, e deve essere incoraggiato al fine di agevolare la transizione critica verso uno sviluppo durevole e sostenibile.

La quarta categoria di strumenti di mercato da sviluppare all'interno della Comunità è il controllo ecologico, che va anzitutto inteso come uno strumento di gestione interna atto ad indicare il grado di efficienza della gestione delle risorse, compreso l'uso delle materie prime, il consumo energetico, i livelli di produttività e i rifiuti prodotti. Dovrebbe mettere in evidenza le aree a rischio, indicare i risultati sotto il profilo della prevenzione e della gestione dei rischi e verificare i livelli di sicurezza e di tutela della salute sul posto di lavoro. Questi controlli dell'impiego delle risorse serviranno da indicatore di rendimento, di pari importanza rispetto alla contabilità tradizionale per gli azionisti, gli investigatori, e gli istituti finanziari e assicurativi, mentre per le autorità statali e l'opinione pubblica in generale, i controlli ecologici rappresenteranno un indicatore sia dell'ottemperanza alle disposizioni sia del rendimento, atto a incrementare la fiducia dell'opinione pubblica.

Da ultimo, è prevista l'attuazione di una strategia comunitaria integrata per la responsabilità civile ambientale. Il concetto di «condivisione della responsabilità» ha una duplice

connotazione. Da un lato pone l'accento sulla responsabilità comune di evitare ulteriori danni all'ambiente, dall'altro, si riferisce alla necessità di proteggere gli interessi comuni nel settore ambientale, per cui qualora l'ambiente venga danneggiato, vi si rimedia ripristinando le condizioni originarie. L'imputazione di responsabilità civile sarà l'ultima arma cui ricorrere per punire il saccheggio dell'ambiente. Questa possibilità costituirà inoltre un chiarissimo incentivo economico per la gestione e il controllo dei rischi, dell'inquinamento e dei rifiuti in accordo con l'obiettivo di prevenire l'inquinamento alla fonte.

## 7.5. Informazione del pubblico ed istruzione

Il successo dello sviluppo durevole e sostenibile dipende in grande misura dalle decisioni, dalle azioni e dall'influenza dell'opinione pubblica. Se da un lato i sondaggi evidenziano un crescente livello di coscienza ecologica della gente, dall'altro, il pubblico non dispone di informazioni essenziali. Oltre all'accesso alle informazioni disponibili relative all'ambiente - a norma della direttiva del Consiglio 90/313/CEE (42) (che entrerà in vigore il 31 dicembre 1992) - e al diritto di intervenire nella valutazione dell'impatto ambientale di progetti di grande portata, è indispensabile che i cittadini possano sia partecipare alla fissazione delle condizioni per la concessione di licenze d'esercizio e il controllo integrato dell'inquinamento, sia formarsi un giudizio sull'attività reale delle aziende pubbliche e private attraverso l'accesso alla documentazione sulle emissioni, scarichi e rifiuti nonché ai controlli ambientali.

Per quanto riguarda l'informazione in generale, occorrerà una strategia globale per informare il pubblico, le parti sociali ed economiche, le autorità regionali e locali nonché le organizzazioni non governative, degli obiettivi globali e specifici della politica ambientale comunitaria nonché delle responsabilità e del contributo che essi stessi possono dare. Questa strategia deve contemplare la creazione di strutture atte ad agevolare la partecipazione dei cittadini e di quanti sono coinvolti nella realizzazione delle azioni della Commissione in questo settore. Tali strutture potranno essere istituite a livello regionale e locale, tenendo conto delle esperienze acquisite attraverso le reti già esistenti (Centri d'informazione rurale e Centri locali d'iniziativa urbana).

Il singolo, nella veste di consumatore, può operare una scelta razionale e in piena cognizione di causa solo a condizione che le informazioni relative al prodotto che gli vengono fornite indichino tutti gli aspetti rilevanti quali rendimento, affidabilità, efficienza energetica, resistenza, costi d'esercizio, ecc., e a patto che dette informazioni siano formulate in modo neutro e corroborate da garanzie reali e attendibili. L'introduzione a livello comunitario di un'etichetta ecologica costituirà un progresso in questo senso, ma anch'essa dovrà essere sviluppata nel breve/medio periodo e integrata in una strategia di più ampio respiro per la sicurezza del consumatore e la tutela dell'ambiente.

Non si ripeterà mai a sufficienza quanto sia importante l'istruzione ai fini della creazione di una consapevolezza ambientale; questa materia dovrà diventare parte integrante di tutti i programmi scolastici fin dalla scuola elementare.

L'azione comune della Comunità e degli Stati membri nel campo dell'istruzione in materia ambientale deve basarsi sulla risoluzione del Consiglio dei ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio del 24 maggio 1988 (43).

La risoluzione afferma tra l'altro che:

«l'istruzione in materia ambientale si propone come obiettivo di intensificare la sensibilizzazione dei cittadini ai problemi esistenti in questo campo e alle possibili soluzioni e di gettare le basi

per una piena conoscenza e un'attiva partecipazione dei singoli alla salvaguardia dell'ambiente e all'oculata e razionale utilizzazione delle risorse naturali.»

Il presente programma invoca una più rapida realizzazione concreta della suddetta risoluzione. Ferme restando le prerogative degli Stati membri nel campo dell'istruzione, lo studio dell'ambiente - come materia distinta o integrata nello studio delle scienze naturali e sociali o incorporata in altri studi che preparano alla vita di tutti i giorni (quali educazione civica, elementi di scienze politiche, studio delle relazioni industriali, igiene e sanità) - deve essere incluso nei programmi scolastici di tutte le scuole elementari e secondarie entro l'anno 2000, e figurare tra le materie ufficiali di esame il più presto possibile dopo tale data. In tale ottica occorre predisporre immediatamente l'istituzione di corsi universitari, corsi estivi, programmi di formazione per personale docente, nonché preparare e pubblicare materiale didattico e documentazione sull'ambiente.

## 7.6. Formazione e qualificazione professionale

Le tendenze attuali e le proiezioni dei mutamenti tecnologici e strutturali, della domanda e dell'offerta di mercato, della concorrenza sono in gran parte frutto dell'azione esercitata dagli utilizzatori sul mercato stesso, dal quale emerge una crescente richiesta di servizi e prodotti qualitativamente validi. Il soddisfacimento di tale domanda è determinato dal grado di conoscenze e competenze specifiche disponibili nel settore industriale e terziario. I dati empirici relativi all'Europa e agli USA evidenziano inoltre la stretta correlazione esistente tra la percentuale della popolazione dotata di un elevato livello di qualificazione professionale e di istruzione e la ricchezza della regione; in tali regioni la domanda tende ad orientarsi verso una migliore qualità e i produttori di beni e servizi sono competitivi sui mercati più grandi, di dimensioni addirittura mondiali.

Questi ed altri elementi mettono in luce l'esigenza che le amministrazioni pubbliche, il settore industriale e terziario dispongano di personale con nuove capacità e specializzazioni, se si vogliono conseguire risultati in campo ambientale nella Comunità e realizzare il mercato interno. Dagli studi effettuati nella Comunità (ad esempio nell'ambito del programma FAST) è emersa l'esigenza di disporre di una formazione e di nuove competenze nei settori seguenti:

- nel settore pubblico,
- piani programmatici, gestione e determinazione delle strutture e dei progetti;
- gestione delle risorse idriche;
- risparmio energetico e smaltimento dei rifiuti nelle infrastrutture pubbliche (ospedali, centrali elettriche, uffici pubblici, impianti e macchinari);
- controllo del grado di osservanza della normativa e delle condizioni di esercizio prestabilite nonché del livello di inquinamento;
- gestione di impianti fognari e di impianti di depurazione delle acque reflue;
- valutazione dell'impatto ambientale.

Nel settore privato, a livello dirigenziale ed operativo si richiedono le seguenti competenze e conoscenze supplementari:

- industria manifatturiera: ricerca e sviluppo, gestione dei processi, efficienza energetica, sfruttamento delle biotecnologie, prevenzione, valorizzazione, riciclaggio e smaltimento sicuro dei rifiuti, risanamento e bonifica delle aree contaminate, operazioni di trasporto, manutenzione dei veicoli e conservazione delle riserve di combustibile;
- agricoltura, orticoltura e silvicoltura: salvaguardia e gestione del patrimonio naturale,

procedimenti agricoli sostenibili sotto il profilo ecologico, consulenza agricola e di orticoltura, gestione dei rifiuti, controllo integrato degli insetti nocivi, controllo e prevenzione dell'erosione e degli incendi;

- settore terziario: consulenza ambientale (legale e tecnica), trasferimento e divulgazione di conoscenze ed informazioni (in particolare alle PMI), valutazione dell'impatto ambientale, contabilità e controllo dei fattori ecologici, trasporti più puliti ed efficienti, miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni turistiche.

I professionisti richiesti comprendono biologi e chimici, geologi ed agronomi, architetti e pianificatori del territorio, ingegneri civili, meccanici, elettrici e della produzione, nonché tecnici dell'ambiente, operatori e specialisti in campo della formazione.

## 7.7. Meccanismi di sostegno finanziario

Le strategie e le azioni previste nel presente programma ai fini di uno sviluppo sostenibile, della salvaguardia delle risorse naturali, della prevenzione dell'inquinamento e dei rifiuti, nonché dell'effettiva applicazione del principio chi inquina paga, devono autofinanziarsi. L'attuazione costante di queste strategie dovrebbe produrre un aumento dell'efficienza industriale, economica e sociale e della prosperità, ad un costo non superiore a quello delle pratiche attuali più inquinanti.

In linea di principio gli interventi finanziari della Comunità o dei fondi pubblici non devono comportare una minore responsabilità di fondo dei soggetti economici interessati né devono servire da scusa per la mancata integrazione delle implicazioni ambientali nei processi produttivi, nelle scelte individuali, nelle strategie e nei programmi politici, economici e settoriali. Inoltre, l'intervento finanziario non deve indurre a ritenere erroneamente che lo sviluppo sostenibile sia più costoso o economicamente meno efficiente della politica del lasciare fare. Nondimeno alcuni meccanismi finanziari attuati e previsti danno e continueranno a dare un significativo contributo al conseguimento degli obiettivi del programma.

Le politiche strutturali

I fondi strutturali comunitari - ossia il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sono gli strumenti impiegati dalla Comunità per rafforzare la coesione economica e sociale e per favorire le regioni più povere. Nel 1988 si è convenuto di riformare sostanzialmente il loro funzionamento; sono state aumentate le risorse finanziarie stanziare a favore delle regioni più deboli e concentrate su obiettivi specifici. La dotazione dei fondi per il periodo compreso tra il 1987 e il 1993 è raddoppiata in termini reali; nel 1992 essa ammonta a circa 27 % dell'intero bilancio comunitario.

Tra questi fondi, il FESR è quello che col suo intervento diretto per finanziare investimenti e infrastrutture produttive dà attualmente il contributo più cospicuo allo sviluppo economico. Molti di questi interventi hanno riflessi sull'ambiente. Gli importi destinati dal FESR a «progetti ambientali» sono aumentati notevolmente, salendo dai 100 milioni di ECU annui del periodo 1985-1987 ai circa 700 milioni di ECU annui previsti nel quadro del presente programma (ai prezzi del 1991), grazie a ENVIREG e ad altre iniziative comunitarie. L'azione del FSE a favore della formazione e dell'occupazione, e gli interventi a favore dello sviluppo rurale e dell'agricoltura ecologica del FEAOG contribuiscono anch'essi alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente.

Oltre alle spese «ambientali» già citate, gli strumenti di aiuto della Comunità che sono alla base



dei contratti tra gli Stati membri e la Commissione (come gestore di fondi) impongono il rispetto della legislazione in materia ambientale e della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti. Possono esservi modelli di sviluppo regionali che tendenzialmente mirano a una crescita economica nel breve periodo con effetti collaterali per l'ambiente che non rispondono all'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Di conseguenza sarà necessario provvedere ad una valutazione delle implicazioni più vaste dei piani, programmi e progetti in modo da garantire il rispetto dell'ambiente e la durata nel tempo dello sviluppo.

Prossima revisione delle politiche strutturali

Nella prossima riforma dei fondi strutturali, la Comunità promuoverà forme sostenibili di sviluppo ai sensi dell'articolo 2 del nuovo trattato. In tale contesto, lo sviluppo promosso dai fondi dovrà basarsi sulle possibilità intrinseche e sulle risorse naturali delle regioni destinatarie, e mirare alla realizzazione di processi e prodotti di elevata qualità. Ciò presuppone sia un maggiore grado d'integrazione della dimensione ambientale nelle procedure di funzionamento dei fondi - per cui l'ambiente deve essere considerato un elemento essenziale del processo di sviluppo -, sia un maggiore coordinamento e sinergia tra i vari fondi. Tale strategia sarà fondamentale per la coesione economica e sociale della Comunità a lungo termine.

Lo sviluppo finanziato attraverso il FESR deve tenere conto delle implicazioni ambientali. Gli Stati membri dovranno adottare una strategia integrata, che già nella fase iniziale di formulazione delle politiche, piani e programmi tenga pienamente conto dell'impatto ambientale in modo da evitare un degrado dell'ambiente che potrebbe rivelarsi irreversibile e richiederebbe comunque in futuro un costoso intervento di riparazione.

In merito al FSE, il presente programma sottolinea l'importanza dell'istruzione e della formazione professionale ed indica altresì le conoscenze professionali e tecniche richieste per la sua soddisfacente esecuzione. Nel quadro della revisione del fondo, e con l'assistenza della Task Force «Risorse umane, istruzione, formazione e gioventù» il Fondo sociale promuoverà in particolar modo la creazione di posti di lavoro e la formazione professionale legate ad attività ambientali che favoriscono uno sviluppo regionale sostenibile e durevole.

Le opportunità e gli incentivi diretti a promuovere una gestione responsabile del territorio, delle foreste e degli ecosistemi attraverso il FEAOG ed il FSE aumenteranno man mano che la politica agraria comune (PAC) si orienterà verso una gestione più equilibrata e dinamica delle aree rurali della Comunità. La ristrutturazione a lungo termine della PAC dovrebbe ispirarsi al principio generale che il diritto di fruire di aiuti comunitari sia progressivamente subordinato allo sfruttamento ecologicamente accettabile delle risorse agricole e delle altre risorse rurali, in modo da migliorare, in ultima analisi, la qualità dell'ambiente rurale e della campagna in genere.

Per quanto riguarda infine i fondi strutturali in genere, vi è la necessità di procedere ad una pianificazione più integrata e ad un maggiore scambio di informazioni (costituzione di reti), in particolare ai fini dell'integrazione e della coesione delle regioni periferiche; questo tema verrà ulteriormente sviluppato nell'ambito dell'iniziativa «Europa 2000» (44).

Strumento finanziario comunitario per l'ambiente (LIFE)

Benché da un punto di vista teorico la responsabilità ecologica e lo sviluppo durevole incontrino un ampio consenso, questi concetti continuano a rimanere un'astrazione per la stragrande maggioranza dei soggetti economici amministratori, imprenditori e consumatori - i quali non capiscono in che modo questi concetti si possano tradurre in azioni quotidiane. In questo contesto lo strumento comunitario LIFE contribuirà:

- a definire e promuovere modelli di produzione e di comportamento conformi ai principi dello

sviluppo sostenibile;

- a dimostrare praticamente la validità tecnologica e l'efficienza economica dei modelli e delle azioni scelte;
- a sostenere dimostrazioni e progetti pilota specifici nonché l'informazione, l'istruzione e la formazione orizzontale al fine di influenzare quanti partecipano ai processi economici con esempi pratici;
- a potenziare le strutture amministrative.

Fino ad oggi questi tipi di azione sono stati perseguiti in modo frammentario, mediante una serie di strumenti finanziari limitati (MEDSPA, NORSPA, ACE e ACNAT). LIFE mira a raggiungere una reale integrazione e una maggiore efficacia degli strumenti precedentemente descritti, grazie ad un migliore coordinamento delle procedure e a una più efficiente gestione complessiva.

**Creazione di un Fondo di coesione**

L'articolo 130 d del trattato sull'Unione europea prevede la creazione entro il 31 dicembre 1993 di un Fondo di coesione per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti. I destinatari potenziali del Fondo sono la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo e la Spagna. La natura specifica di questo fondo implica un elevato livello di contributo della Comunità, dall'85 al 90 %. Il Fondo di coesione conferisce una nuova dimensione all'impegno a favore della coesione economica e sociale. Il nuovo Fondo rappresenterà per questi paesi il corrispettivo delle politiche strutturali per le regioni.

Si prevede che i finanziamenti erogati dal Fondo di coesione saranno soggetti a due condizioni:

- in primo luogo i progetti proposti devono essere direttamente desunti dalla legislazione comunitaria. Di conseguenza, i progetti nel settore dell'ambiente devono derivare da una decisione della Comunità che comporta spese sproporzionate da parte delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri in questione. In questo caso il Fondo di coesione aiuta gli Stati membri meno ricchi ad applicare in maniera efficace la legislazione comunitaria a tutela dell'ambiente;
- la seconda condizione consiste in una adozione preliminare da parte del Consiglio di un programma di convergenza economica. La Comunità vigilerà sull'attuazione del programma nell'ambito della sorveglianza multilaterale istituita all'articolo 104 C del trattato.

Entro la fine del 1992 la Commissione presenterà una proposta di regolamento in vista dell'istituzione e del funzionamento del Fondo.

**Banca Europea per gli Investimenti**

La tutela ambientale è un importante criterio che la BEI applica da quasi vent'anni per la selezione e la valutazione dei progetti. Nel 1983 con la «Dichiarazione sulle strategie e procedure ambientali in relazione allo sviluppo economico» la BEI ha formalmente sottoscritto una dichiarazione di intenti sulla politica ambientale; assieme alla Banca mondiale, alle banche di sviluppo regionale, all'UNEP, all'UNDP e alla Commissione delle Comunità europee, la BEI è membro del Comitato delle istituzioni internazionali per lo sviluppo dell'ambiente (CIDIE). Nel 1984 il Consiglio dei governatori ha gettato le basi per poter intervenire nell'intera Comunità a favore di progetti di tutela dell'ambiente. Dal 1988 la Banca collabora con la Banca mondiale nell'ambito del programma ambientale per il Mediterraneo (EPM). Da questa cooperazione è scaturito il programma mediterraneo di assistenza tecnica (METAP), che funge da catalizzatore degli investimenti ambientali nella regione. Sono inoltre previste altre possibilità di cooperazione - per esempio investimenti secondo la formula del cofinanziamento nell'ambito di

**ENVIREG.**

La definizione di ambiente adottata dalla Banca per i propri fini operativi contempla i progetti relativi alle acque, lo smaltimento dei rifiuti solidi, il controllo dell'inquinamento atmosferico, la conservazione del patrimonio naturale e taluni progetti volti a ridurre l'inquinamento urbano. Malgrado questa definizione restrittiva negli ultimi anni si è registrato un notevole incremento dell'erogazione di prestiti da parte della Banca negli Stati membri (pari al 15 % dei prestiti complessivamente erogati nel 1989) e un ampliamento della gamma di investimenti nel settore ambientale. La «portata ambientale» dei prestiti erogati dalla Banca ai vari Stati membri varia (dal 2-3 % nel Portogallo e Francia al 44 % alla Germania) e rispecchia tra l'altro la gamma di possibilità di erogazione di prestiti che la Banca ha in detti paesi.

### INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:  
Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente  
e di uno sviluppo sostenibile**

**PRIMA PARTE  
LA POLITICA E LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E  
DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COMUNITÀ EUROPEA**

## **CAPITOLO 8 - LA SUSSIDIARIETÀ E LA CONDIVISIONE DELLE RESPONSABILITÀ**

Il nuovo trattato sull'Unione europea assegna una posizione privilegiata al principio della sussidiarietà e alla sua applicazione generale. L'articolo A prevede la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa «in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini». L'articolo 3 B del nuovo trattato afferma che la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. Nell'elaborazione del presente programma si è cercato di tradurre in termini operativi il principio della sussidiarietà.

Dal momento che le finalità e gli obiettivi presentati nel programma e lo scopo ultimo di raggiungere un ritmo sostenibile di sviluppo possono essere realizzati solo con un'azione concertata da parte di tutte le istanze che devono collaborare in uno spirito di cooperazione, il programma combina il principio della sussidiarietà con il concetto più ampio di condivisione delle responsabilità. Quest'ultimo concetto non si basa tanto sulla scelta di operare ad un livello ad esclusione degli altri, ma piuttosto sulla scelta di combinare gli strumenti e gli attori a diversi livelli, senza per questo voler rimettere in questione la divisione delle competenze tra la Comunità, gli Stati membri, e le autorità regionali locali. Per un singolo obiettivo o problema l'accento (attori e strumenti) può esser posto a livello della Comunità, nazione, regione e per un altro a livello regionale, locale, settoriale, oppure a livello di aziende, collettività, consumatori. L'applicazione pratica del principio della sussidiarietà e della condivisione delle responsabilità presuppone anche il rispetto dell'articolo 130 R, paragrafo 4 e del nuovo articolo 130 S, paragrafo 4 che stipula che senza pregiudizio per talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri provvedano al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale. La tabella 18 costituisce un tentativo di illustrazione della complementarità delle azioni ai diversi livelli nel quadro generale della sussidiarietà e della condivisione delle responsabilità. Le altre tabelle del programma, alla colonna «attori», indicano i diversi attori ritenuti più

direttamente interessati all'attuazione di determinate misure specifiche.

## INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

## QUINTO PROGRAMMA QUADRO: Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile

### PRIMA PARTE LA POLITICA E LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AMBIENTE E DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COMUNITÀ EUROPEA

# CAPITOLO 9 - L'ATTUAZIONE E IL CONTROLLO DEL PROGRAMMA NELLA COMUNITÀ

La realizzazione soddisfacente, a tutti i livelli della società, della politica, della strategia e delle misure esposte nel presente programma, costituisce la condizione preliminare per conseguire gli obiettivi di tutela ambientale, sostenibilità dell'attività e dello sviluppo socio-economico, nonché per garantire l'integrità del mercato interno. Le misure studiate per favorire lo sviluppo durevole cui dovrebbero partecipare tutti i soggetti economici grazie all'applicazione di un'ampia gamma di strumenti devono, in ultima analisi, realizzarsi automaticamente. È tuttavia plausibile che nel prossimo futuro il successo della loro realizzazione sarà strettamente legato alla qualità dei provvedimenti medesimi e dei dispositivi adottati per la loro applicazione. In passato la realizzazione concreta è stata ostacolata da una serie di fattori tra cui:

- la mancanza di una politica coerente, imputabile sia all'evoluzione e al cambiamento del programma di lavoro conseguente all'espansione della politica ambientale, sia allo sviluppo ad hoc di gran parte della normativa ambientale;
- la limitata gamma di strumenti, per cui ci si è eccessivamente affidati ad una regolamentazione coercitiva di tipo tradizionale;
- la necessità di consenso unanime in seno al Consiglio dei ministri, che spesso ha richiesto dei compromessi politici, che in alcuni casi hanno dato origine a provvedimenti difficilmente realizzabili all'atto pratico;
- il prevalente ricorso alla direttiva quale strumento legislativo, la cui trasposizione in ordinamenti giuridici nazionali e in procedure amministrative completamente differenti ha spesso creato difficoltà dando origine a problemi d'interpretazione e di esecuzione pratica;
- le carenze di gestione a tutti i livelli amministrativi, dalla Comunità alle amministrazioni locali.

È importante far tesoro delle esperienze passate e prendere gli opportuni accorgimenti per migliorare questo aspetto della strategia. I cambiamenti necessari comprendono: una migliore messa a punto delle misure - sulla base tra l'altro di migliori procedure di consultazione e di una più efficace integrazione di misure complementari - una migliore assistenza pratica nell'attuazione dei provvedimenti legislativi, a livello sia amministrativo che operativo, un più rigoroso controllo dell'osservanza delle disposizioni e una più severa applicazione.

Per realizzare queste modifiche, si intende istituire i seguenti gruppi di dialogo ad hoc:

i) Gruppo consultivo che costituirà una sede di consultazione e scambi di informazioni tra i settori industriale e produttivo, il mondo degli affari, le autorità regionali e locali, le associazioni di categoria, i sindacati, le organizzazioni ambientaliste e di tutela dei consumatori e le direzioni generali della Commissione competenti in materia; questo gruppo dovrebbe fungere da organismo di coordinamento, articolato in sottogruppi specialistici istituiti ad hoc per esaminare questioni o problemi specifici. A questo gruppo compete un ruolo particolarmente importante dovuto all'interesse comune di procedere verso la sostenibilità, alla necessità di raggiungere un maggiore grado di sensibilizzazione e di consenso per l'applicazione del principio della condivisione della responsabilità.

ii) Una rete di attuazione formata da rappresentanti delle amministrazioni nazionali competenti e della Commissione responsabili dell'applicazione pratica dei provvedimenti comunitari, questa rete provvederà sotto la supervisione della Commissione allo scambio di informazioni e di esperienze e allo sviluppo di strategie pratiche comuni. Fatte salve le responsabilità e prerogative specifiche della Commissione conferitele a norma degli articoli 155 e 169 del trattato, detta rete può contribuire a favorire un'applicazione coerente e equa della politica e delle norme comunitarie nei vari Stati membri. Ciò comporta tra l'altro scambi di informazioni sugli sviluppi tecnici, iniziative per garantire l'osservanza delle norme e azioni di prevenzione. Gli Stati membri possono inoltre avvalersi delle conoscenze specifiche e della consulenza della rete per mettere a punto meccanismi nazionali di verifica dell'osservanza delle norme, controlli ecologici e procedure di notifica.

iii) Gruppo di esame della politica ambientale composto da rappresentanti della Commissione e degli Stati membri a livello di direttore generale e incaricato di sviluppare la comprensione reciproca e di procedere ad uno scambio di pareri sulle politiche e i provvedimenti a tutela dell'ambiente. Sarà costituito sul modello del Comitato dei Direttori generali dell'industria che opera efficacemente da alcuni anni. Uno dei suoi principali obiettivi è colmare il vuoto istituzionale creato dalla limitazione dei contatti in materia ambientale tra la Commissione e gli Stati membri, finora ristretti alla discussione di proposte specifiche e a scambi di vedute in seno al Consiglio in merito a procedimenti d'infrazione.

Questi tre gruppi di dialogo contribuiranno in particolare a promuovere un maggior senso di responsabilità tra gli attori principali della collaborazione e a garantire un'applicazione efficace e trasparente dei provvedimenti adottati. Il loro lavoro non deve sovrapporsi a quello dei comitati istituzionali della Comunità già incaricati di sorvegliare il rispetto di provvedimenti specifici, né al lavoro svolto dalla Commissione in determinati settori, quali l'industria, la protezione dei consumatori, lo sviluppo del turismo, ecc., né infine a quello degli Stati membri che sono incaricati di far rispettare e applicare le politiche a livello nazionale. Infine, questi gruppi non devono in nessun caso sostituirsi al dialogo già esistente tra il settore industriale e la Commissione che è invece destinato ad essere potenziato.

Tra le riforme concrete da attuare vi sono:

Perfezionamento della normativa

- la scelta e la messa a punto più accurata degli strumenti: i provvedimenti legislativi non sempre sono il primo passo migliore, benché possano avere un ruolo fondamentale a lungo termine;

- i provvedimenti e le norme legislative devono formare oggetto di consultazione preliminare in seno al gruppo consultivo e prima della loro stesura definitiva devono essere sottoposti a una «valutazione di fattibilità»;

- la normativa ambientale deve contenere disposizioni specifiche per il controllo dell'applicazione, segnatamente qualora siano fissate delle norme;
- per tutte le nuove norme legislative si deve prevedere un'assistenza per la loro attuazione pratica, consistente in programmi di formazione, seminari e giornate di studio.

#### Attuazione

- Le direttive adottate a livello comunitario devono essere recepite nelle legislazioni nazionali entro i termini fissati dal Consiglio;
- i programmi di risanamento e i piani di sorveglianza approvati dal Consiglio devono essere attuati rispettando le scadenze stabilite;
- tutti gli Stati membri che non hanno ancora predisposto organi e procedure di controllo dell'applicazione devono provvedere ad istituirli per garantire l'osservanza completa ed uniforme alle disposizioni legislative e ai requisiti stabiliti per le autorizzazioni;
- necessità di adempiere scrupolosamente all'obbligo di elaborare relazioni imposto da varie direttive e regolamenti (45); le disposizioni al riguardo sono state di recente strutturate organicamente in un'unica direttiva sulle relazioni;
- inventario completo delle ammende e penali comminate nelle varie regioni della Comunità, da realizzarsi prima della fine del 1993, per studiarne le implicazioni per la competitività delle aziende nell'ambito del mercato interno, nonché per l'applicazione del principio chi inquina paga;
- garantire la massima trasparenza nell'attuazione delle disposizioni legislative, con particolare riferimento alle autorizzazioni concesse per le emissioni nell'ambiente.

#### Integrazione delle politiche

- Conformemente all'articolo 130 R, paragrafo 2 del trattato e all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, la dimensione ambientale verrà inserita in tutte le altre politiche comunitarie;
- nella fase di preparazione delle disposizioni legislative e delle politiche comunitarie si procederà ad una valutazione delle implicazioni ambientali prestando particolare attenzione al mercato interno, agli scambi internazionali, alle politiche industriale, energetica, agricola, dei trasporti, di sviluppo regionale e del turismo;
- gli Stati membri procederanno ad effettuare una simile integrazione applicando ai propri piani e programmi la valutazione dell'impatto ambientale;
- la mancata osservanza delle norme comunitarie e nazionali può provocare danni all'ambiente nonché danni di natura fisica e finanziaria alla proprietà; può inoltre provocare distorsioni nella concorrenza tra aziende. In questo contesto, il disposto dell'articolo 171 del nuovo trattato, il quale afferma che la Corte di giustizia ha la possibilità di comminare ad uno Stato membro che non abbia ottemperato il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità, può avere un importante effetto di incentivo o di deterrente.

#### Partecipazione dei cittadini

- In virtù del diritto di accesso dei cittadini a informazioni in materia ambientale (direttiva 90/313/CEE) (46) va ad essi garantita la possibilità di partecipare per quanto possibile alle procedure decisionali per il rilascio di licenze edilizie, di esercizio, di emissione/scarico, ecc.; essendo direttamente interessati alla qualità dell'ambiente in cui vivono, i cittadini possono esercitare una certa pressione sulle aziende locali affinché operino in modo corretto - talvolta in qualità persino di dipendenti o dirigenti delle stesse; questo principio deve inoltre valere per le informazioni di cui dispongono le istituzioni comunitarie.
- Al fine di migliorare la fiducia tra il pubblico, le autorità competenti e le aziende commerciali o industriali si deve sviluppare a livello locale, regionale e nazionale una struttura accessibile ed



efficiente cui dovrebbero confluire tutti i reclami. In questa ottica, i reclami non sono tanto una seccatura quanto una fonte d'informazione, poiché rivelano agli enti preposti al controllo dell'applicazione le eventuali incongruenze e permettono alle autorità competenti di mantenere un contatto con realtà geograficamente lontane e che non sono in grado di sorvegliare in modo regolare.

- I singoli cittadini e i gruppi di interesse pubblico devono poter realmente ricorrere ai tribunali, onde garantire la tutela dei loro interessi legittimi e far sì che i provvedimenti ambientali prescritti siano realmente applicati e per porre fine a pratiche illecite.

#### Responsabilità ambientale

- La Commissione ha già proposto una direttiva riguardante la responsabilità civile per i danni causati all'ambiente dai rifiuti (47).

- La Comunità s'impegna a istituire, non appena possibile, un meccanismo affinché i danni arrecati all'ambiente siano riparati dalla persona o ente responsabile del danno medesimo, facendo rispettare il principio chi inquina paga;

- Laddove non sia possibile individuare tempestivamente il responsabile del danno ecologico - nel caso, ad esempio, di inquinamento provocato da fonti diffuse - vanno studiati meccanismi diversi per la condivisione della responsabilità.

#### Partecipazione dell'Agenzia europea dell'ambiente

Ai sensi del regolamento che istituisce l'Agenzia europea dell'ambiente, la decisione circa l'opportunità di attribuire ad essa una funzione di vigilanza del rispetto delle disposizioni comunitarie è stata rinviata a un secondo tempo, nel quadro del riesame che si prevede verrà effettuato dopo i suoi primi due anni di esercizio. Concepita come organo incaricato di raccogliere dati sull'ambiente e di assicurare la qualità e comparabilità dei medesimi, nonché di elaborare relazioni sullo stato dell'ambiente, l'Agenzia svolgerà un ruolo chiave nell'attuazione e nel controllo dell'applicazione.

#### Relazioni sull'attuazione

La Commissione continuerà a sottoporre al Consiglio, al Parlamento europeo e all'opinione pubblica in genere, relazioni sulla portata e sulla qualità dell'attuazione e dell'applicazione all'interno della Comunità. Con il miglioramento della quantità e della qualità delle informazioni disponibili - grazie alle migliori relazioni presentate dagli Stati membri ed alla disponibilità di dati più attendibili forniti dall'Agenzia dell'ambiente associate alle eventuali esperienze e osservazioni della futura Rete di informazione sull'attuazione concreta delle disposizioni comunitarie, queste relazioni fungeranno da indicatore dei risultati e da incentivo per migliorare l'attuazione e il controllo in generale.

### INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:**

**Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile**

## **PARTE II - IL RUOLO DELLE COMUNITÀ SULLA SCENA INTERNAZIONALE INTRODUZIONE**

Inizialmente la politica e le iniziative comunitarie in materia ambientale miravano essenzialmente a risolvere problemi particolarmente acuti all'interno della Comunità. In un secondo tempo ci si è resi conto che l'inquinamento non si arresta alle frontiere della Comunità e che occorre pertanto intensificare la cooperazione regionale e internazionale per combattere l'inquinamento transfrontaliero. Recentemente si è avuto uno sviluppo ancora più costruttivo, e si è diffusa la convinzione che i problemi di portata mondiale costituiscono una grave minaccia per l'equilibrio ecologico dell'intero pianeta. Le tematiche di portata mondiale attinenti all'ambiente e alle risorse naturali hanno assunto una tale importanza che, in questo ultimo scorcio del secolo, potrebbero diventare un fattore determinante per lo sviluppo delle relazioni internazionali - sul piano sia economico, che politico e della sicurezza. Questa valutazione è ora ufficialmente affermata nell'articolo 130 R, paragrafo 1 del nuovo trattato sull'Unione europea il quale inserisce tra gli obiettivi della Comunità in materia ambientale la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

L'estensione, la portata e la natura degli odierni problemi ambientali e relativi alle risorse naturali sono imputabili principalmente al livello di sviluppo socio-economico registrato in questo secolo, soprattutto a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, sviluppo che non ha riscontri storici. Il mondo sta attraversando la fase di espansione più vorticoso della storia: in questo secolo la popolazione mondiale è triplicata; circa l'80 % di questa esplosione demografica è avvenuta dopo il 1950. Nei prossimi cinquant'anni la popolazione mondiale probabilmente raddoppierà e anche un miglioramento molto modesto del tenore di vita potrebbe comportare un'espansione dell'attività economica in tutti i settori chiave - segnatamente energia, trasporti, industria, edilizia e agricoltura -, pari a 5 o 10 volte il volume attuale.

Queste tendenze rappresentano una minaccia per il potenziale economico delle nazioni, la salute dei loro cittadini, la loro sicurezza politica interna e, nel caso del surriscaldamento del pianeta, per la loro stessa sopravvivenza.

Nella dichiarazione del Consiglio europeo di Dublino si è dato particolare risalto al dovere della

Comunità e degli Stati membri di incoraggiare e partecipare a iniziative internazionali volte a risolvere problemi ecologici di portata mondiale. Il Consiglio afferma che: «La Comunità deve avvalersi in modo più efficace della sua posizione di autorità morale, economica e politica per far avanzare gli sforzi internazionali volti a risolvere problemi di carattere globale e a promuovere uno sviluppo sostenibile e il rispetto delle ricchezze naturali comuni».

## CAPITOLO 10 - RISCHI E PROBLEMI AMBIENTALI

### 10.1. Problemi di portata mondiale

Vi sono quattro problemi che suscitano sempre più preoccupazione a livello mondiale e per i quali è indispensabile individuare una strategia coerente ed efficace:

#### **Mutamento del clima**

Le emissioni prodotte da varie attività umane causano un fortissimo incremento delle concentrazioni atmosferiche dei gas responsabili dell'effetto serra, quali il biossido di carbonio, il metano e l'ossido di azoto. A prescindere da alcune incertezze scientifiche, gli esperti concordano nell'affermare che queste alterazioni della composizione dell'atmosfera terrestre provocano un riscaldamento del pianeta, cui sono associati numerosi rischi - innalzamento del livello del mare, perturbazioni climatiche, siccità e desertificazione - che potrebbero avere grandissime ripercussioni sulla vita sociale ed economica.

#### **Riduzione della fascia di ozono**

Vi è un consenso scientifico praticamente unanime che molti composti chimici prodotti dall'uomo - in particolare i clorofluorocarburi (CFC) - sono responsabili della distruzione della fascia di ozono stratosferico che protegge la superficie terrestre dai raggi ultravioletti. Questo è uno dei pochi settori in cui si è sviluppata una strategia globale di intervento, che prevede tra l'altro provvedimenti di carattere giuridico e finanziario. La situazione tuttavia appare ora più grave di quanto si fosse giudicato in passato. Dati pubblicati dall'UNEP (48) nel dicembre 1991 indicherebbero che la riduzione della fascia di ozono in molte aree del pianeta è due volte superiore a quanto precedentemente stimato.

#### **Perdita della diversità biologica**

La diversità biologica è sottoposta a crescente pressione dallo squilibrio degli ecosistemi e dalla distruzione degli habitat. Sulla base di alcune stime si calcola che quotidianamente (49) potrebbero scomparire fino a 100 specie. Al di là delle implicazioni di carattere ecologico, l'impoverimento del retaggio biologico della terra potrebbe avere gravi conseguenze economiche, poiché la scomparsa di specie animali e vegetali compromette la potenziale capacità di sviluppare nuovi prodotti - in particolare alimenti e farmaci.

#### **Deforestazione**

L'estensione dell'attività di disboscamento ha suscitato un grido di allarme, in particolare per le aree delle foreste pluviali tropicali e subtropicali; secondo i dati ufficiali della FAO ogni anno vengono distrutti 17 milioni di ettari di foreste. Questa tendenza può aggravare altri problemi ecologici del pianeta, poiché le foreste svolgono una funzione di filtro per l'anidride carbonica e fungono da bacino della diversità biologica. Inoltre circa 2,5 milioni di abitanti indigeni delle foreste dipendono da essa per il cibo, il combustibile, il mobilio e l'abbigliamento.

## 10.2. Problemi di portata regionale e locale

L'inquinamento atmosferico, il degrado dell'ambiente marino, l'erosione del suolo e la desertificazione, la gestione irrazionale e lo smaltimento di rifiuti pericolosi e sostanze chimiche tossiche, i rischi industriali, il vorticoso sviluppo urbano, il degrado delle risorse di acqua dolce, ecc. costituiscono gravi problemi e sfide che andranno affrontate in molte parti del mondo se si vuole raggiungere uno sviluppo sostenibile e sano sotto il profilo ecologico. La portata e l'entità di questi problemi varia ovviamente a seconda della particolare situazione economica e demografica delle singole regioni e paesi.

### I paesi sviluppati

Nei paesi OCSE la lotta contro alcuni tipi specifici di inquinamento e di degrado ambientale ha segnato qualche progresso, ma molti sono ancora i problemi irrisolti che devono essere affrontati con urgenza, come sottolineato nei precedenti capitoli per quanto riguarda la Comunità. È chiaro tuttavia che per tali paesi l'impegno maggiore dovrà essere diretto a cambiare radicalmente i modelli di consumo per ridurre la quota di risorse naturali mondiali da essi assorbita, garantendo al contempo un miglioramento costante della qualità di vita.

### L'Europa centrale ed orientale

In diverse regioni dell'Europa centrale e orientale il degrado ambientale ha raggiunto proporzioni molto gravi. Le strutture e le politiche socio-economiche del passato, basate sulla pianificazione centralizzata e non sulla partecipazione dei cittadini, hanno contribuito a creare una situazione caratterizzata da inefficienza, spreco di risorse e tassi di inquinamento elevati e tassi di inquinamento elevati.

### I paesi in via di sviluppo

I problemi ecologici appaiono tuttavia più gravi nei paesi in via di sviluppo. Il degrado del suolo e la desertificazione, la distruzione di habitat, l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali, il deterioramento degli insediamenti umani e il degrado delle risorse di acqua dolce sono senz'altro i problemi ambientali più pressanti. La pressione demografica e la povertà sono i fattori cruciali che innescano modelli di sviluppo insostenibile in molti di questi paesi. L'espansione demografica sottopone la fragile struttura delle loro risorse a una pressante domanda per il soddisfacimento di fabbisogni primari: una dieta alimentare adeguata, disponibilità di acqua potabile, di energia, di alloggi e di beni materiali. Parallelamente, la precaria situazione economica in cui versano questi paesi può indurre - nel tentativo di aumentare i proventi delle esportazioni per soddisfare le esigenze immediate - ad adottare strategie a breve termine con un effetto deleterio sull'ambiente. La mancanza di adeguati controlli istituzionali e legislativi associata alla limitata disponibilità di risorse tecniche, umane e finanziarie, acuisce le difficoltà e i problemi locali e regionali.

## INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>

[Capitolo 9](#)[Capitolo 10](#)[Capitolo 11](#)[Capitolo 12](#)[Capitolo 13](#)[Capitolo 14](#)[Capitolo 15](#)[Capitolo 16](#)

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

## QUINTO PROGRAMMA QUADRO:

### Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile

## PARTE II - IL RUOLO DELLE COMUNITÀ SULLA SCENA INTERNAZIONALE INTRODUZIONE

# CAPITOLO 11 - COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

È evidente che nessuna nazione, né gruppo di nazioni, può trovare da sola soluzioni reali a questi problemi. L'unica concreta possibilità per la comunità internazionale di trovare soluzioni giuste e sostenibili e di instaurare un rapporto di giustizia tra le generazioni, attuali e future, e all'interno di una medesima generazione - non solo sul piano ecologico ma anche sul piano economico e politico - risiede nel raggiungimento di un elevato grado di cooperazione internazionale e di comprensione reciproca tra le varie nazioni e gruppi di nazioni.

Negli ultimi vent'anni la Comunità ha svolto un ruolo importante nel quadro delle azioni avviate su scala internazionale a favore dell'ambiente. La Comunità è parte contraente di circa 30 convenzioni e accordi internazionali, e partecipa attivamente ai lavori svolti in seno a vari organismi internazionali e regionali quali UNEP, UN-ECE, OCSE e il Consiglio di Europa. In virtù degli obblighi previsti dal trattato, modificato dall'Atto unico europeo e conformemente all'articolo 130 R, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, la partecipazione della Comunità alle azioni internazionali a favore dell'ambiente otterranno un nuovo impulso nel quadro del presente programma.

## 11.1. Posizione della Comunità rispetto alle problematiche più importanti

Per quanto riguarda il mutamento del clima, l'impegno della Comunità di stabilizzare le emissioni di CO<sub>2</sub> ai livelli del 1990 entro l'anno 2000 con ulteriori riduzioni successive, costituisce la base della posizione che essa ha assunto nei negoziati in corso per l'elaborazione del progetto di convenzione quadro sul mutamento del clima. Va inoltre accelerata l'elaborazione di protocolli complementari, basati su tale convenzione, per definire obiettivi specifici di portata mondiale e impegni relativi alle emissioni di carbonio e ai «polmoni ecologici», in particolare le foreste. La convenzione in oggetto deve avere quale obiettivo la stabilizzazione delle concentrazioni dei gas con effetto serra a un livello tale da evitare

qualsiasi perturbazione del clima del pianeta dovuta alle attività umane, entro un periodo di tempo sufficiente da permettere agli ecosistemi di adeguarsi naturalmente. Dovrà inoltre tener conto delle responsabilità comuni, ma differenziate, delle parti, prendendo atto del fatto che le modalità di adempimento degli impegni assunti dipendono dal rispettivo livello di sviluppo e dal livello delle emissioni dei gas con effetto serra.

La Comunità è parte contraente della Convenzione di Vienna per la protezione della fascia di ozono, nonché del Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono la fascia di ozono. La Comunità ha deciso unilateralmente di introdurre provvedimenti più rigorosi di quelli previsti dal suddetto protocollo. Alla luce di nuove conoscenze scientifiche, la Comunità sarebbe propensa ad anticipare le scadenze concordate nel giugno 1990 e a sollecitare tutte le parti firmatarie del protocollo di Montreal ad adottare provvedimenti più severi, in linea con la normativa comunitaria.

La convenzione sulla diversità biologica - che dovrebbe essere adottata in seno all'UNCED - dovrà riconoscere che la conservazione della diversità biologica, nell'interesse delle generazioni attuali e future, è una responsabilità che incombe all'intera umanità, e deve garantire la tutela a diversi livelli: tutela della diversità genetica all'interno di ogni singola specie, per salvaguardarne il potenziale evolutivo; tutela della diversità delle specie stesse; e da ultimo tutela della varietà di ecosistemi in cui le specie sono presenti. La conservazione ex-situ va considerata accessoria alla conservazione in-situ, e come un suo surrogato. La convenzione sulla diversità biologica dovrà inoltre disciplinare le questioni relative all'accesso alle risorse biogenetiche e al controllo dei rischi insiti nelle biotecnologie.

L'attesa dichiarazione in seno all'UNCED sulla gestione e lo sviluppo delle foreste - temperate, boreali e tropicali - dovrà contenere l'impegno di stipulare quanto prima una convenzione internazionale sulle foreste. Sarà inoltre necessaria la partecipazione attiva dell'ITTO e del GATT al fine di affrontare il problema particolare del commercio internazionale di legni tropicali, onde conciliare le esigenze ecologiche con le attività commerciali. Il piano di assistenza per le foreste richiede coordinamento e cooperazione. A tal fine è necessario rilanciare il piano d'azione per le foreste tropicali ponendo l'accento sulla gestione da parte del paese e non del donatore, in modo da aiutare i paesi interessati a pianificare e amministrare il loro patrimonio forestale in maniera sostenibile.

In base al mandato conferitole dal Consiglio europeo e dal vertice economico del G-7, la Commissione ha varato un progetto pilota per la conservazione della foresta tropicale più grande del pianeta. Si tratta di un'iniziativa eccezionale alla quale la Commissione partecipa insieme al governo del Brasile e alla Banca mondiale, con un costo complessivo di 250 milioni di USD. Ciò consente alla Comunità di adottare un atteggiamento positivo in vista della conferenza UNCED che si terrà a Rio nel giugno 1992. Si spera di poter attuare con successo i risultati di questo programma anche in altre regioni.

## **11.2. Altre questioni prioritarie di rilevanza internazionale**

La Comunità è in procinto di adottare nuove disposizioni tese ad armonizzare la normativa comunitaria con le procedure relative all'«assenso preliminare con cognizione di causa» per il commercio internazionale di sostanze chimiche tossiche e pesticidi. L'elaborazione di accordi internazionali giuridicamente vincolanti volti a dare maggiore incisività alle direttive UNEP di Londra per lo scambio di informazioni sulle sostanze chimiche nel quadro degli scambi internazionali, nonché al Codice di condotta per la distribuzione dei pesticidi, elaborato



nell'ambito della FAO, rappresenterà un notevole progresso. Si auspica inoltre che vengano istituite procedure per l'assenso preliminare con cognizione di causa per ridurre i rischi connessi con gli scambi internazionali di organismi geneticamente modificati. Per quanto riguarda i rifiuti pericolosi, si cercherà di assicurare la massima applicazione delle disposizioni della Convenzione di Basilea, nonché l'approvazione di un protocollo specifico allegato alla Convenzione relativo alla responsabilità civile e al risarcimento. Parallelamente si dovrebbe vietare l'esportazione di rifiuti pericolosi verso paesi che non sono in grado di trattarli e smaltirli secondo norme di rigosità pari a quelle del paese di origine, in conformità a quanto stipulato nell'ambito della convenzione di Lomé e di altre convenzioni regionali in materia. La Comunità deve partecipare maggiormente a tutte le iniziative volte a tutelare i mari regionali e le vie di navigazione internazionale. Oltre agli accordi per la protezione del Mediterraneo e del Mare del Nord, la Comunità intende diventare entro breve parte contraente della Convenzione di Helsinki per la tutela dell'ambiente marino nel Mar Baltico. Essa è inoltre impegnata in negoziati per l'elaborazione di una convenzione quadro per la tutela e l'uso delle vie di navigazione transfrontaliere e dei laghi internazionali, nonché di una serie di accordi relativi a numerosi bacini fluviali europei, tra cui quello del Danubio. Nel 1990 la Comunità, la Germania e la Repubblica cecoslovacca hanno firmato una convenzione per l'Elba, mentre un'altra convenzione per l'Oder verrà firmata entro breve. Attraverso il programma MEDSPA, la Comunità sostiene attivamente il programma ambientale per il Mediterraneo, lanciato congiuntamente dalla Banca mondiale e dalla BEI. Detto programma rappresenta un buon esempio di cooperazione tra istituzioni internazionali per la tutela dell'ambiente, che potrebbe essere esteso a altre regioni.

### **11.3. Cooperazione a livello mondiale**

I negoziati in corso per affrontare i problemi ecologici di portata mondiale ribadiscono ulteriormente la necessità che i paesi industrializzati e i paesi in via di sviluppo uniscano le loro forze in modo da elaborare e realizzare una strategia coerente ed efficace per affrontare queste sfide. Occorre intensificare la cooperazione scientifica e tecnologica per consolidare le capacità tecniche locali e accelerare il trasferimento di competenze e tecnologie con la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati, in particolare degli operatori economici. Va data la massima priorità alla creazione di risorse finanziarie supplementari, destinate a coprire i costi addizionali sostenuti dai paesi in via di sviluppo per attuare le misure concordate a livello internazionale e per proteggere l'equilibrio ambientale del nostro pianeta. Nelle conclusioni del 12 dicembre 1991 sull'UNCED il Consiglio ambiente riconosce la necessità di individuare nuovi strumenti finanziari per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi finanziari globali causati dall'ambiente. In tale occasione si è anche ribadito che lo strumento globale a favore dell'ambiente (GEF) deve essere utilizzato come meccanismo finanziario multilaterale per risolvere problemi ambientali di importanza generale nei paesi in via di sviluppo; la struttura e le procedure di questo strumento devono essere adeguati in modo da poter tener conto delle esigenze dei partecipanti. La Comunità in quanto tale deve essere parte del GEF per poter ottimizzare l'efficacia di questo strumento nell'applicazione dei fondi comunitari già impegnati a favore di progetti generali di portata ambientale. Le recenti esperienze dimostrano che le questioni relative agli scambi e all'ambiente assumono una maggiore importanza con il potenziamento e l'estensione delle politiche e delle strategie ambientali a livello sia nazionale che internazionale. Su questo sfondo, è indispensabile

attivare il dialogo sulla correlazione esistente tra la politica ambientale e la politica commerciale, in tutte le sedi internazionali, in particolare in seno al GATT. Tale dialogo dovrà essere una delle principali priorità per il programma di lavoro al termine dell'Uruguay Round; esso dovrà impernarsi sulla funzione degli scambi internazionali, quale strumento per promuovere uno sviluppo durevole, prendendo atto dell'opportunità di evitare in linea di massima il ricorso unilaterale a strumenti commerciali per scopi ecologici.

## 11.4. Cooperazione regionale

Per affrontare problemi transfrontalieri specifici è molto importante rafforzare la cooperazione regionale. Onde evitare che le responsabilità per i problemi ecologici vengano semplicemente scaricate o che l'inquinamento sia trasferito da un paese all'altro, è necessario introdurre elementi ambientali negli strumenti della cooperazione regionale nonché istituire e attuare concretamente adeguati accordi giuridici. Va pertanto data la priorità all'approvazione di valide norme per la gestione e tutela delle risorse ecologiche comuni - al fine di prevenire deleterie conseguenze transfrontaliere - nonché alla stipulazione di accordi sulla responsabilità civile e il risarcimento di eventuali danni ecologici.

In questo quadro, la Comunità deve sostenere attivamente le iniziative regionali prese in questi settori, in particolare nell'ambito dell'UN-ECE e del Consiglio d'Europa, sia aderendo alla nuova convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, sia partecipando ai negoziati per la prevenzione e il controllo degli effetti transfrontalieri di incidenti industriali nonché alle discussioni sulla responsabilità civile per danni ambientali prodotti da attività pericolose.

## 11.5. Questioni istituzionali

Per risolvere i gravi problemi ambientali che vanno profilandosi occorre migliorare e rafforzare gli organismi internazionali, in particolare l'UNEP, nonché coordinare in modo più efficace le loro attività per garantire un uso ottimale delle risorse.

È necessario giungere ad una migliore comprensione scientifica dei processi ecologici e migliorare la raccolta e la diffusione delle informazioni riguardanti l'ambiente in modo da creare una base per l'azione internazionale in questo settore. In tale contesto occorre esaminare anche l'eventualità di costituire una rete internazionale di agenzie dell'ambiente.

Da ultimo va rilevato che il rapido sviluppo della normativa internazionale in materia ambientale cui si è assistito negli ultimi due decenni non sempre è stato accompagnato da un eguale impegno per l'applicazione delle convenzioni e degli accordi sottoscritti. Per tale motivo è importante che vengano istituiti opportuni meccanismi di controllo dell'osservanza degli accordi regionali e internazionali in materia ambientale. Vanno inoltre affrontate le questioni relative alla prevenzione e alla soluzione delle controversie in materia ambientale, garantendo la partecipazione di tutti i soggetti internazionali interessati.

### INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>

[Capitolo 9](#)[Capitolo 10](#)[Capitolo 11](#)[Capitolo 12](#)[Capitolo 13](#)[Capitolo 14](#)[Capitolo 15](#)[Capitolo 16](#)

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:****Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile****PARTE II - IL RUOLO DELLE COMUNITÀ SULLA SCENA INTERNAZIONALE INTRODUZIONE****CAPITOLO 12 - COOPERAZIONE BILATERALE**

Le preoccupazioni per l'ambiente si riflettono anche nei rapporti di cooperazione bilaterale instaurati tra la Comunità ed i suoi partner in tutto il mondo. Si è andata infittendo la cooperazione con altri paesi industrializzati, al fine di una migliore concertazione delle politiche ambientali e, grazie alla partecipazione attiva ai lavori in seno all'OCSE, si è riusciti a trovare una linea di condotta più efficace per affrontare le sfide ecologiche comuni. Parallelamente occorre rafforzare sostanzialmente i meccanismi per la consultazione e gli scambi di informazioni in materia ambientale tra la Comunità e i suoi principali partner industrializzati, in modo particolare Stati Uniti, Canada, Giappone e Australia. Nel contesto paneuropeo, l'accordo sullo Spazio economico europeo auspica una progressiva convergenza delle politiche ambientali attuate nella Comunità e nei paesi EFTA. Questa convergenza dovrebbe manifestarsi progressivamente nelle sedi internazionali, nel cui ambito già ora le posizioni assunte da entrambi gli schieramenti riflettono preoccupazioni e obiettivi analoghi.

È necessario potenziare ed ampliare la cooperazione in campo ambientale con gli altri paesi industrializzati. Infatti, è della massima importanza giungere ad una maggiore convergenza in materia di politiche ambientali, in particolare per gli strumenti che possono avere ripercussioni significative sulla posizione concorrenziale dell'industria. Occorre infatti evitare che l'attuazione di politiche a favore dell'ambiente si ripercuota negativamente sulla competitività di un paese o di un gruppo di paesi rispetto agli altri partner industrializzati.

È evidente tuttavia che si dovrebbe dare una particolare priorità al potenziamento della cooperazione in materia ambientale con i paesi in via di sviluppo, nonché con gli Stati dell'Europa centrale ed orientale, in considerazione della grave situazione ecologica in cui questi paesi versano.

**12.1. Paesi in via di sviluppo**

La Comunità è impegnata ad aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi ecologici sempre più gravi che li assillano nonché a raggiungere uno sviluppo sostenibile. Attualmente la quota di aiuti allo sviluppo concessi dalla Comunità e dagli Stati membri è pari al 47 % del totale degli aiuti ufficiali, e rappresenta lo 0,45 % del PNL (più del doppio del contributo

percentuale dato dagli Stati Uniti o dal Giappone). La Comunità e gli Stati membri continueranno ad intensificare i propri sforzi: oltre alle nuove risorse finanziarie necessarie per promuovere la partecipazione dei paesi in via di sviluppo alle azioni tese a risolvere i problemi ecologici di portata mondiale, occorrerà aumentare gli aiuti ufficiali allo sviluppo e mobilitare nuove risorse finanziarie, ricorrendo in particolare ai privati, per finanziare programmi e progetti di sviluppo durevole e equilibrato sotto il profilo ecologico.

Nel dicembre 1991 la Comunità e gli Stati membri hanno ribadito il loro impegno per giungere all'obiettivo concordato a livello ONU dello 0,7 % del PNL per gli aiuti allo sviluppo d'oltremare, al fine di aiutare i paesi in via di sviluppo nell'attuazione di politiche di sviluppo durevole e sostenibile a livello nazionale.

Si è inoltre provveduto a rafforzare il coordinamento tra gli aiuti della Comunità e i programmi bilaterali individuali concordati dagli Stati membri in modo da garantire una risposta coerente ed efficace alle esigenze manifestate dai paesi richiedenti. La Comunità si adopera anche per coordinare meglio la programmazione nel lungo periodo degli aiuti, ritenendo che i paesi interessati non debbano trovarsi di fronte a consigli, priorità e procedure amministrative contrastanti comunicate loro dai diversi donatori europei. Questo tipo di coordinamento si estende anche agli altri istituti donatori multinazionali.

### **Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)**

Negli ultimi anni si è fatto un notevole sforzo a livello comunitario per aumentare gli stanziamenti a favore della cooperazione con i paesi in via di sviluppo e per agevolarne le condizioni di accesso. Dal 1963 sono stati instaurati dei rapporti globali di cooperazione con i paesi ACP. La tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile stanno assumendo un ruolo sempre più importante nell'ambito di queste relazioni. Queste problematiche costituiscono infatti un elemento centrale della convenzione Lomé IV firmata nel dicembre 1989 ed entrata in vigore nel settembre 1991 (50). La Convenzione statuisce che:

«lo sviluppo poggia su un equilibrio durevole tra obiettivi economici, gestione razionale dell'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali ed umane . . . (le parti contraenti riconoscono) la priorità da dare alla protezione dell'ambiente e alla conservazione delle risorse naturali, condizioni essenziali per uno sviluppo durevole ed equilibrato sul piano sia economico sia umano . . . La cooperazione implica una responsabilità solidale per la preservazione del patrimonio naturale.»

I principi e le priorità della cooperazione ACP/CE in materia ambientale sono enunciati in un titolo specifico della convenzione, che fissa inoltre le disposizioni sia per il vaglio di tutti i progetti e programmi, per valutarne l'impatto ambientale, sia per un'adeguata informazione sui pesticidi e su altre sostanze chimiche e tossiche, nonché il divieto di esportare scorie radioattive e rifiuti pericolosi dalla Comunità verso gli Stati ACP.

Nell'ambito degli strumenti finanziari la Comunità erogherà ai partner ACP, nell'ambito della Convenzione Lomé IV, 12 miliardi di ECU, in maggior parte sotto forma di sovvenzioni, suddivisi su un periodo di 5 anni. Tra il 1986 e il 1989 sono stati finanziati 230 progetti di lotta contro la desertificazione per un importo complessivo di 1,7 miliardi di ECU. A questi si aggiungono i progetti per la gestione delle risorse marine, per la promozione delle energie rinnovabili ed altri interventi analoghi. In base ad una prima valutazione dei programmi indicativi di Lomé IV si può prevedere per i programmi in materia ambientale uno stanziamento annuo di circa 400 milioni di ECU.

## **Paesi dell'Asia e dell'America Latina (ALA)**

L'inserimento della dimensione ecologica nelle convenzioni di Lomé trova riscontro nell'evoluzione degli orientamenti cui si ispira la cooperazione con i paesi ALA. In base alle nuove direttive fissate all'inizio del 1991 la tutela ambientale figura tra i settori prioritari di cooperazione. Almeno il 10 % delle disponibilità finanziarie complessive stanziata per la cooperazione tecnica e finanziaria con i paesi ALA (pari a 2 750 milioni di ECU per il periodo 1991-1995) deve essere destinato a progetti ambientali. Le nuove direttive danno inoltre risalto alla necessità di inserire la valutazione ambientale nel processo generale di sviluppo al fine di garantire la tutela a lungo termine delle risorse naturali e uno sviluppo durevole e sostenibile.

## **Paesi terzi del Mediterraneo**

Analogamente, i nuovi orientamenti politici per la cooperazione con i paesi terzi del Mediterraneo per il periodo 1992-1996 prevedono il rafforzamento della cooperazione regionale nel settore dell'ambiente. I progetti regionali previsti in questo settore, lotta contro l'inquinamento marino e gestione delle aree costiere, verranno realizzati attraverso la cooperazione orizzontale e non tramite accordi bilaterali. Una quota rilevante dei 230 milioni di ECU stanziati per misure orizzontali nel Mediterraneo verranno destinati a progetti ambientali, in particolare a progetti dimostrativi e di formazione. La BEI stanzierà a favore della regione circa 1,8 miliardi di ECU a titolo di prestito per finanziare l'intero ventaglio di progetti proposti, tra cui i suddetti progetti ambientali. La tutela dell'ambiente costituisce inoltre uno dei settori prioritari per lo stanziamento di fondi nel quadro dei protocolli finanziari bilaterali (1 075 milioni di ECU di stanziamenti di bilancio e 1 300 milioni di ECU in prestiti BEI). Un ulteriore contributo può inoltre essere dato da MEDSPA, un programma per il finanziamento di progetti per l'ambiente, che permette di destinare mezzi finanziari all'assistenza tecnica a favore dei paesi terzi del Mediterraneo. Nel complesso gli elementi sopradescritti costituiscono un pacchetto coerente di strumenti finanziari atti a contribuire in notevole misura all'adempimento degli impegni assunti e al raggiungimento degli obiettivi convenuti dagli Stati costieri, dalla Comunità, dalla BEI e della Banca Mondiale in occasione dell'adozione della Carta di Nicosia (1990).

### **Priorità**

Benché le priorità per la cooperazione nel settore dell'ambiente con i partner ACP, ALA e del Mediterraneo debbano scaturire dal dialogo bilaterale, tenendo conto delle esigenze specifiche e delle priorità di ogni singolo paese, è evidente che per realizzare una cooperazione efficace nel settore ambientale, si deve dare particolare risalto alla creazione di istituzioni e alla valorizzazione delle competenze tecniche locali dei paesi in via di sviluppo. Non vi è programma di assistenza che possa essere condotto a termine con successo se il paese beneficiario è privo di risorse proprie in termini di conoscenze, gestione e capacità organizzative per la formulazione e l'attuazione di adeguate politiche per la tutela ambientale e uno sviluppo sostenibile. È assolutamente indispensabile intensificare la cooperazione scientifica e tecnologica con i paesi in via di sviluppo; occorre proseguire e ampliare gli attuali programmi comuni di ricerca e formazione nel settore dell'ambiente e dello sviluppo. Allorché si decide lo stanziamento di fondi e si scelgono i progetti si dovrà dare la priorità agli aspetti cruciali per il processo di sviluppo, quali l'efficienza energetica e lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili, l'arresto e l'inversione del processo di degrado della terra, la lotta contro la desertificazione e la deforestazione, nonché la tutela e la gestione delle riserve di acqua dolce. Da ultimo, la Comunità intende fissare opportune clausole di salvaguardia dell'ambiente sia a livello di programma sia a livello di progetto, come stabilito tra l'altro nella convenzione di Lomé

IV e nella risoluzione sull'ambiente e lo sviluppo approvata nel maggio 1990 (51) dal Consiglio dei ministri dello sviluppo.

## 12.2. Europa centrale ed orientale

I radicali cambiamenti politici verificatisi nell'Europa centrale ed orientale hanno avuto un grandissimo riflesso sull'attività politica internazionale, e hanno messo in primo piano, tra le questioni prioritarie da discutere, i problemi ambientali. I nuovi governi democratici hanno posto tra le priorità da affrontare parallelamente al processo di riforma e liberalizzazione economica il miglioramento delle norme ecologiche e la tutela della sanità pubblica e della qualità di vita. Il degrado ambientale di molte regioni dell'Europa centrale ed orientale è molto grave: in alcune aree i danni arrecati all'ambiente possono risultare irreversibili. Sebbene l'entità e il tipo di degrado vari da paese a paese e da regione a regione, molti sono i problemi comuni. Tra essi vi sono i vasti danni provocati dalle piogge acide alle foreste (si ritiene che il 75 % del patrimonio boschivo della Polonia sia compromesso) e l'avvelenamento di interi sistemi fluviali (le acque della Vistola sono inutilizzabili persino per scopi industriali). Incombe costantemente la minaccia di gravi incidenti industriali, particolarmente nei settori nucleare e chimico. Molti di questi problemi hanno una portata regionale e transfrontaliera: il bacino della Vistola lambisce la maggior parte dei paesi dell'Europa orientale; l'Elba attraversa la Repubblica cecoslovacca e la Germania; il bacino del Danubio si estende nella maggior parte dei paesi meridionali. L'inquinamento portato da questi fiumi si riversa nel Baltico, nel Mare del Nord e nel Mar Nero. La figura 10 illustra l'impatto relativo dei depositi di SO<sub>2</sub> e di NO<sub>x</sub> in Europa provocato da emissioni prodotte in tutta l'Europa nel 1990. Osservando la figura 11 si può comprendere l'importanza d'inquadrare il problema di questi depositi in una prospettiva paneuropea; in tale figura sono riportate le proiezioni dei depositi, relative all'anno 2000 e basate sullo scenario più rigoroso per la CE (cfr. il capitolo «Acidificazione»), e le riduzioni previste per i paesi dell'Europa centrale ed orientale (sulla base degli impegni attuali).

### Accordi di associazione

Il 31 dicembre 1991 la Comunità ha concluso accordi di associazione con la Polonia, la Cecoslovacchia e l'Ungheria. Questi accordi costituiscono il quadro a lungo termine nel quale si inseriranno le relazioni tra la Comunità e questi paesi per sviluppare la collaborazione in materia ambientale. Sono attualmente in fase di negoziato accordi analoghi con la Romania e la Bulgaria. Sono inoltre in fase di preparazione accordi commerciali di cooperazione con gli Stati baltici e l'Albania che prevedono anche delle disposizioni sull'Ambiente.

### Strategie per il settore dell'ambiente e programmi regionali nell'ambito di PHARE

Fin dall'inizio, la tutela ambientale ha costituito un elemento integrante del programma comunitario PHARE, programma di assistenza per la riforma economica nell'Europa centrale ed orientale. Originariamente concepito per assistere la Polonia e l'Ungheria, tale programma si estende ora anche alla Cecoslovacchia, alla Romania, alla Jugoslavia e alla Bulgaria.

Nel 1990 sono stati lanciati dei programmi ambientali PHARE per la Polonia (22 milioni di ECU), l'Ungheria (25 milioni di ECU), la Cecoslovacchia (30 milioni di ECU) e i cinque nuovi Länder tedeschi (20 milioni di ECU). Vista la grande disparità delle attività dei progetti inclusi in tali programmi, nei ministeri dell'ambiente dei singoli paesi sono stati istituiti gruppi di assistenza tecnica - finanziati da PHARE - incaricati di collaborare all'allestimento e all'attuazione del programma. L'esperienza acquisita nell'ambito dei programmi PHARE 1990,

basati per lo più sulla selezione dei progetti più interessanti, ha evidenziato la necessità di affrontare i problemi ambientali della regione con una strategia più organica.

Il gruppo di lavoro per l'ambiente del Gruppo dei 24 (G-24) e i ministri dell'ambiente riunitisi a Dobris Castle nel giugno 1991 hanno successivamente approvato la «Strategia per il settore ambientale dell'Europa centrale e orientale», di durata triennale, elaborata dalla Commissione. Detta strategia fissa una serie di obiettivi e priorità politiche tra cui la sensibilizzazione del pubblico, il consolidamento e l'ampliamento dei quadri istituzionali, politico e legislativo, nonché il trasferimento di informazioni e tecnologie. Questa strategia costituisce la base per i programmi ambientali condotti nel quadro di PHARE 1991 a favore della Polonia (35 milioni di ECU), dell'Ungheria (10 milioni di ECU), della Romania (2 milioni di ECU), della Bulgaria (15 milioni di ECU) e della Cecoslovacchia (5 milioni di ECU).

In considerazione del carattere transfrontaliero della maggioranza dei problemi ambientali, nel 1991 è stato lanciato il primo programma regionale per l'ambiente realizzato nell'ambito di PHARE, con un contributo finanziario della Comunità di 20 milioni di ECU. Detto programma prevede iniziative per il bacino del Danubio, il «Triangolo nero», l'estensione delle attività svolte in seno a CORINE all'Europa centrale ed orientale, l'elaborazione di una relazione sullo stato dell'ambiente in Europa nonché ricerche applicate.

### **Sicurezza nucleare e protezione radiologica**

Nell'ambito del programma ambientale di PHARE sono stati stanziati 15 milioni di ECU, iscritti al bilancio 1991, per il programma regionale per la sicurezza nucleare. Il programma di assistenza tecnica a favore dei paesi dell'ex URSS comprende tra l'altro un programma nel settore dell'energia, che prevede uno stanziamento di 53 milioni di ECU per la sicurezza e la gestione dei loro impianti nucleari. Maggiori possibilità verranno offerte dall'accordo di cooperazione nel campo della sicurezza nucleare che sta per essere siglato con i paesi dell'ex Unione Sovietica, nonché dalla Carta europea dell'energia e relativi protocolli.

### **Prospettive future**

I governi di questa regione si trovano ad affrontare un'impresa ciclopica. Dei progressi reali e duraturi possono essere garantiti soltanto da aiuti esterni, in particolare della Comunità. Nel periodo cui si riferisce l'attuale strategia per il settore dell'ambiente, si assisterà a importanti cambiamenti programmatici, al consolidamento degli assetti istituzionali e legislativi, nonché al rafforzamento del legame tra riforma economica e riforma ambientale. Gli investimenti necessari per ridurre l'inquinamento fino a raggiungere il livello di carico critico e per giungere ad uno sfruttamento sostenibile nel tempo delle risorse naturali nell'Europa centrale ed orientale richiederà una disponibilità finanziaria di gran lunga superiore a quella fornita nel quadro di PHARE e di altri programmi del Gruppo dei 24.

Con l'avvicinarsi dell'anno 2000, toccherà pertanto al settore pubblico e privato di questi paesi sobbarcarsi l'impegno di realizzare gli investimenti necessari per ridurre l'inquinamento alla fonte. Ciò richiederà mutamenti radicali delle politiche dei prezzi, investimenti sostanziali per nuove attrezzature e tecnologie e addirittura la chiusura definitiva degli impianti produttivi più inquinanti. Gli istituti bancari nazionali e internazionali dovranno fornire ampi crediti e attuare politiche di erogazione di prestiti lungimiranti. In questo contesto un ruolo cruciale spetta alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) recentemente istituita; la BERS ha infatti già lanciato i primi programmi di erogazione di prestiti nel settore dell'ambiente per l'Europa centrale ed orientale.



**INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO**

<b><u>SOMMARIO</u></b>	<b><u>INTRODUZIONE</u></b>	<b><u>N O T E</u></b>	<b><u>ABBREVIAZIONI</u></b>
<b><u>Capitolo 1</u></b>	<b><u>Capitolo 2</u></b>	<b><u>Capitolo 3</u></b>	<b><u>Capitolo 4</u></b>
<b><u>Capitolo 5</u></b>	<b><u>Capitolo 6</u></b>	<b><u>Capitolo 7</u></b>	<b><u>Capitolo 8</u></b>
<b><u>Capitolo 9</u></b>	<b><u>Capitolo 10</u></b>	<b><u>Capitolo 11</u></b>	<b><u>Capitolo 12</u></b>
<b><u>Capitolo 13</u></b>	<b><u>Capitolo 14</u></b>	<b><u>Capitolo 15</u></b>	<b><u>Capitolo 16</u></b>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:****Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile****PARTE II - IL RUOLO DELLE COMUNITÀ SULLA SCENA INTERNAZIONALE INTRODUZIONE****CAPITOLO 13 - UNCED: CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE SU AMBIENTE E SVILUPPO**

Analogamente a quanto avvenne nel 1972 con la Conferenza di Stoccolma, che creò una nuova consapevolezza e interesse per l'ambiente a livello internazionale, la Conferenza dell'ONU prevista per il 1992 a Rio de Janeiro dovrà conferire una nuova dimensione alla volontà politica e all'impegno di realizzare azioni concrete a livello mondiale. L'obiettivo principale di tale conferenza è elaborare strategie e misure atte ad arrestare e a rimediare agli effetti del degrado ambientale nonché a promuovere uno sviluppo durevole e sano sotto il profilo ecologico in tutti i paesi. Dovrebbe pertanto segnare il passaggio da un modello di sviluppo incentrato quasi esclusivamente sull'espansione economica a un modello in cui la tutela ambientale e la gestione razionale delle risorse naturali costituiscono un elemento integrante dei modelli di sviluppo.

La Comunità e gli Stati membri partecipano attivamente ai lavori preparatori dell'UNCED. Nell'ottobre 1991 la Commissione ha presentato al Consiglio una comunicazione «Una piattaforma comune: orientamenti per la Comunità per l'UNCED 1992» (52) in cui propone gli orientamenti di fondo cui si dovrebbe ispirare la posizione della Comunità in sede di conferenza. Questa comunicazione rappresenta la base per la successiva adozione delle conclusioni del Consiglio del 12 dicembre 1991 sull'UNCED, nelle quali è ribadito che benché lo sviluppo sostenibile sia un obiettivo importante per tutti i paesi, indipendentemente dalla situazione attuale delle loro economie, i paesi più sviluppati hanno una responsabilità maggiore, non solo in vista del raggiungimento di un ritmo sostenibile di sviluppo nei propri paesi, ma anche in vista di un'assistenza ad altri paesi in uno spirito di collaborazione costruttiva basata sulla reciproca fiducia e sull'equità in modo da progredire insieme nella stessa direzione.

Oltre alla prevista approvazione delle convenzioni quadro sul mutamento del clima e la diversità biologica e a una dichiarazione di principio sulla conservazione e lo sviluppo delle foreste (tra cui l'impegno di istituire quanto prima uno strumento giuridicamente vincolante) i lavori dell'UNCED dovrebbero sfociare nell'elaborazione di:

- una «Carta della Terra» o dichiarazione dei diritti e dei doveri fondamentali relativi

all'ambiente e allo sviluppo;

- un programma di azione intitolato «Agenda 21» che rappresenterà il programma di lavoro concordato dalla Comunità internazionale per il periodo dal 1992 all'inizio del XXI secolo. È evidente che l'esito dell'UNCED determinerà in grande misura le azioni, le politiche e gli obiettivi della Comunità nei prossimi anni. L'attuazione dei principi e delle misure concordati in seno alla Conferenza richiederà in primo luogo un riesame delle politiche interne della Comunità; in secondo luogo, conformemente a quanto dichiarato a Dublino, la Comunità deve perseverare nel proprio impegno di promuovere iniziative internazionali volte a tutelare l'ambiente e a soddisfare esigenze e richieste specifiche dei propri partner nei paesi in via di sviluppo e nell'Europa centrale ed orientale.

Nell'ambito dei collegamenti esistenti nel quadro della Convenzione di Lomé tra i paesi ACP e la Comunità, il programma UNCED contribuirà ad approfondire la riflessione comune su programmi futuri e a promuovere priorità comuni in settori quali la protezione e la conservazione dell'ambiente.

Gli aspetti interni ed esterni della politica comunitaria in materia ambientale sono legati indissolubilmente. Entrambi gli aspetti devono essere opportunamente amalgamati, onde formulare una strategia coerente ed efficace per affrontare i problemi complessi iscritti all'ordine del giorno dell'UNCED. Indipendentemente dalle incertezze che permangono circa l'entità e la gravità dei danni ambientali che l'attività umana infligge al pianeta, è evidente che i modelli attuali di consumo e comportamento rappresentano minacce e rischi troppo grandi per essere giustificati.

## INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:**

**Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile**

**PARTE III - PRIORITÀ, COSTI, RIESAME****CAPITOLO 14 - SELEZIONE DELLE PRIORITÀ**

Visto che il presente programma verte non tanto su azioni specifiche, quanto sulla politica e sulla strategia necessari per attecchire le tendenze attuali, e si basa sul principio della sussidiarietà e sul concetto di condivisione della responsabilità, non si tratta di scegliere delle priorità, ma piuttosto delle strategie programmatiche. Ovviamente taluni obiettivi a lungo termine quali quelli stabiliti per il settore dei trasporti e dell'energia, ad esempio, richiedono l'adozione di determinati provvedimenti prioritari per produrre i risultati auspicati a lungo termine. Nei casi di interazione tra settore pubblico e privato, l'istituzione di norme e la formulazione di direttive da parte dello Stato può costituire il presupposto essenziale per le iniziative del settore privato, specificando le scadenze e le priorità all'interno di un campo comune.

**Azioni orizzontali**

Per modificare i modelli di consumo e di comportamento sociale e conciliarli con il concetto di sostenibilità occorrerà trovare un nuovo equilibrio tra i vantaggi a breve termine del singolo o di un gruppo e il bene dell'intera società a lungo termine. La strategia normativa continuerà a svolgere un'importante funzione; tuttavia essa da sola non potrà realizzare l'equilibrio auspicato, senza l'aggiunta di misure complementari. A tal fine va data la priorità alle seguenti azioni orizzontali:

- miglioramento dei dati: informazioni di base, tendenze, indicatori;
- determinazione del prezzo reale: incorporazione dei costi ambientali mediante meccanismi per la determinazione del valore e dei costi di tali fattori, analisi costi/benefici, incentivi economici/fiscali, controllo ambientale, responsabilità civile, ecc.;
- informazione, istruzione e formazione di tutti gli attori economici, compresi gli addetti alla pianificazione e all'elaborazione delle politiche, dirigenti, lavoratori, consumatori;
- piena integrazione tra ambiente e altre politiche;
- rigorosa attuazione e controllo.

**Settori prioritari di azione**

Nell'intento di progredire verso un equilibrio durevole tra attività umana e sviluppo socioeconomico da un lato e le risorse e la capacità di rigenerazione della natura, dall'altro, si

deve accordare la priorità ai seguenti settori d'azione:

- gestione sostenibile delle risorse naturali: suolo, acque, habitat naturali e zone costiere;
- controllo integrato dell'inquinamento;
- prevenzione e gestione dei rifiuti;
- riduzione del consumo di energie non rinnovabili;
- più efficiente gestione della mobilità;
- miglioramento dell'ambiente urbano;
- miglioramento della salute e della sicurezza, dando particolare spicco alla valutazione e alla gestione dei rischi industriali, alla sicurezza nucleare e alla protezione radiologica.

Si noterà che, in conformità al principio della sussidiarietà e al concetto della condivisione della responsabilità su cui è impostato il presente programma, diverse azioni specifiche tra quelle sopra descritte dovranno essere realizzate a livelli diversi da quello comunitario. Inoltre, in conformità agli obblighi imposti dal trattato per l'integrazione dell'ambiente con altre politiche, alcune delle azioni prioritarie sopra indicate dovranno essere perseguite in parte, o principalmente, nel quadro di politiche quali la politica agricola, la politica dell'energia e la politica dei trasporti.

### INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*

**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:****Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile****PARTE III - PRIORITÀ, COSTI, RIESAME****CAPITOLO 15 - LA PROBLEMATICHE DEI COSTI****Riflessioni generali**

Una delle principali incongruenze della politica economica passata è stato l'aver ignorato o non aver ponderato accuratamente la reale entità dei costi esterni che gravano sull'ambiente. L'ecosistema della terra è stato sempre trattato come una fonte inesauribile di materie prime, energia, acqua ecc.

In passato si riteneva che il reddito della società (ovvero PNL) fosse determinato unicamente dal capitale e dal lavoro. Ci si è ora tuttavia resi conto che il reddito della società e la produzione durevole di beni e servizi attuale e futura - dipendono non solo dalla disponibilità di capitale e lavoro, ma anche dalle risorse naturali e dall'ambiente. Non tenendo debito conto dell'ambiente, dei suoi costi e del suo valore, si potrebbe creare una visione totalmente deviante della ricchezza, del reddito e dell'effettivo potenziale di sviluppo sostenibile della società.

Le politiche elaborate per promuovere lo sviluppo economico, che non tengono conto della dimensione ambientale, sono destinate in ultima analisi a naufragare. I mutamenti climatici, l'acidificazione, la desertificazione, le inondazioni, l'inquinamento provocato da rifiuti tossici, fonte oggi di tante preoccupazioni, sono tutti riconducibili, in un modo o nell'altro, alle azioni miopi tese al profitto economico immediato senza tener conto dei costi ambientali a lungo termine. Al pari di una sana azienda che si sforza di conservare e aumentare il proprio capitale e investe in strutture, espande la produzione, acquista nuove attrezzature e migliora le qualità dei propri servizi al fine di salvaguardare la sua prosperità a lungo termine, anche il pianeta terra deve fare alcuni «investimenti» per mantenersi in buone condizioni e per fungere da sano ecosistema e garantire una crescita economica durevole e sostenibile a lungo termine.

L'avvenire delle generazioni future dipende dagli investimenti di oggi. Se non si dovessero fare questi investimenti in tempo utile, intere regioni se non l'intera civiltà rischiano di essere irrimediabilmente danneggiate.

Difficoltà pratiche della determinazione del costo dei fattori ambientali e della loro salvaguardia. In primo luogo non è possibile stimare il «costo» potenziale del programma in quanto tale per gli Stati membri, per le autorità regionali e locali e per gli attori economici. Se il concetto di sviluppo sostenibile deve essere credibile, i benefici devono essere superiori nel tempo rispetto ai cosiddetti costi; in questo ambito il nuovo trattato prevede all'articolo 130 R, paragrafo 3 che

si tenga conto del costo reale dell'assenza di un'azione nello stabilire questa equazione; se non si tiene infatti conto dell'assenza di azione, la decisione non può essere corretta in termini di risposta politica ottimale. In termini pratici, sorgono tuttavia alcune grandi difficoltà:

- i) frequente mancanza o inadeguatezza delle informazioni sullo stato dell'ambiente. Non si conoscono i limiti di tolleranza dell'ambiente;
- ii) difficoltà di valutare sia il costo dei danni arrecati all'ambiente, sia i vantaggi derivanti dal risanamento dell'ambiente, sia i costi della «non azione», in quanto le tecniche concrete sono ancora alle prime fasi di sviluppo;
- iii) necessità di determinare un adeguato coefficiente di correzione per stabilire il valore dell'ambiente per le generazioni future, questione potenzialmente controversa;
- iv) a differenza del settore economico per il quale la moneta è l'unità di misura, per le variabili ecologiche non esiste una simile unità di misura. Ciò rende difficile comparare i costi ponderati reali richiesti per migliorare una variabile ecologica rispetto a quelli necessari per migliorarne un'altra; la politica ambientale richiede una strategia integrata e globale, anche perché alcune minacce ambientali possono arrecare danno alla salute umana e, in secondo luogo, per la correlazione esistente tra tutte le variabili ecologiche;
- v) le scelte politiche della Comunità sono dettate non solo dai costi e dai vantaggi sul piano ecologico (anche se misurabili), ma da altri principi esposti nel trattato (ad esempio principi di salvaguardia e prevenzione, coesione sociale, ecc.).

Inoltre, dovrebbe essere chiaro che taluni aspetti dell'ambiente non hanno o non possono avere «un prezzo», e che pertanto non possono rientrare nei soliti meccanismi applicati in economia per la determinazione del costo, quali l'analisi di costi/benefici o il libero gioco delle forze di mercato; a titolo d'esempio si possono citare un' adeguata qualità dell'acqua potabile, l'ultimo panda gigante o l'elefante, il canto degli uccelli, taluni aspetti del patrimonio culturale. Qualora non sia possibile effettuare in modo soddisfacente una valutazione economica e determinare i costi di detti fattori, si dovrebbe ricorrere alla valutazione qualitativa, strumento indispensabile per accelerare la piena integrazione delle riflessioni ecologiche nel processo decisionale e per realizzare la transizione verso uno sviluppo sostenibile. A tal fine andrebbero ulteriormente sviluppati e perfezionati strumenti quali gli indicatori ambientali e le valutazioni dell'impatto ambientale.

Nessuno vuole negare l'importanza di individuare quali sono i costi delle politiche e dei programmi a favore dell'ambiente. Nel rispetto del trattato si procederà ad un'analisi dei costi e dei benefici potenziali delle azioni e dell'assenza di azioni in vista dell'elaborazione delle proposte specifiche in seno alla Commissione. Nell'elaborazione di tali proposte si cercherà per quanto possibile di evitare l'imposizione di costi sproporzionati e si cercherà altresì di garantire che i benefici realizzati superino, dopo un certo periodo, i costi sostenuti.

Prospettive future della determinazione dei costi

Si deve pertanto elaborare quanto prima una strategia ampia ed equilibrata per la formulazione e la scelta delle priorità ambientali, sulla base della valutazione più completa possibile di tutti i costi e vantaggi. Allo stesso modo si devono scegliere gli strumenti che permettono di raggiungere gli obiettivi ambientali con il minor costo. Nel calcolo dei costi vanno inclusi i costi amministrativi e del settore pubblico, nonché una stima economica della riduzione delle risorse naturali e i costi sostenuti dalle aziende e dai nuclei familiari per rispettare le disposizioni. Il piano, articolato in 5 punti, illustrato qui di seguito, è inteso come pacchetto di iniziative da perseguire nel corso del programma al fine di superare le difficoltà precedentemente elencate, e per elaborare un meccanismo adeguato ed efficace per la determinazione dei costi da

utilizzare sia per la tutela dell'ambiente sia per lo sviluppo sostenibile:

- necessità assoluta che quanti elaborano le politiche dispongano di migliori informazioni sullo stato dell'ambiente, di opportuni indicatori e dati sulle capacità di tolleranza, per poter meglio definire i criteri dello sviluppo durevole e sostenibile;
- necessità di intensificare l'impegno di ricerca per determinare il valore e le conseguenze dei fattori ambientali; laddove possibile si deve incoraggiare il coordinamento internazionale e la partecipazione alle spese. Occorre selezionare adeguati fattori di correzione onde tutelare i diritti delle generazioni future, tenendo debito conto delle incognite e dei rischi;
- necessità di elaborare urgentemente una metodologia comunitaria per l'analisi dei costi/benefici, da applicare a tutti i progetti e a tutte le politiche aventi implicazioni ecologiche. Si deve valutare inoltre l'opportunità di inserire nell'analisi dei costi/benefici economici i costi relativi a progetti alternativi di risanamento ambientale e di fissare in quali casi si debba dare la preferenza a tali progetti alternativi (ad esempio in condizioni di grande incertezza);
- necessità di determinare nel modo più completo possibile il costo di tutte le politiche comunitarie in materia ambientale e in altri settori aventi implicazioni ecologiche, tenendo conto dei costi e dei benefici dell'«azione» e della «non azione», ai sensi dell'articolo 130 R del trattato. Ove possibile, le priorità vanno determinate secondo il criterio del massimo beneficio;
- obbligo, a partire dal 1995, per tutti gli Stati membri di presentare a titolo sperimentale dei bilanci nazionali elaborati secondo criteri ecologici (ad esempio tenendo conto del patrimonio naturale rappresentato dall'aria, dall'acqua, dal suolo, dal paesaggio, dal patrimonio culturale, ecc.); tali bilanci saranno poi formalmente introdotti entro la fine del decennio.

## INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*



**QUINTO PROGRAMMA QUADRO:****Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile****PARTE III - PRIORITÀ, COSTI, RIESAME****CAPITOLO 16 - REVISIONE DEL PROGRAMMA**

Il cammino verso uno sviluppo sostenibile dentro e fuori della Comunità sarà probabilmente lungo. Il presente programma comunitario mira ad avviare un cambiamento nel comportamento e nelle tendenze a livello della Comunità, degli Stati membri, del mondo economico e del singolo cittadino. L'impostazione scelta è stata quella di determinare:

- obiettivi, specifici o generali, che si muovono nella direzione di uno sviluppo durevole e sostenibile;
- obiettivi concreti fino al 2000 in modo da avere una misura qualitativa e quantitativa del progresso;
- e
- azioni da prendere a breve o medio termine per iniziare questo processo e accelerare i progressi.

A causa delle carenze nei dati di base disponibili e nelle proiezioni sussistono dei dubbi circa la validità di taluni obiettivi a breve scadenza o l'urgenza di talune azioni. I Capi di Stato e di Governo degli Stati membri della Comunità hanno tuttavia stabilito che, per realizzare uno sviluppo sostenibile, si dovrà ricorrere ad una strategia di prevenzione. Sebbene il presente programma fissi quale orizzonte la fine del decennio, si ritiene debba essere riesaminato ad uno stadio intermedio. In effetti oltre al previsto miglioramento delle informazioni e alla disponibilità dei risultati dell'attuale programma di ricerca della Comunità in campo ambientale (1990-1994), nei prossimi anni le politiche comunitarie per l'industria, l'energia, i trasporti, l'agricoltura e i fondi strutturali verranno sottoposte ad una approfondita revisione.

Prendiamo l'esempio del transatlantico che ha bisogno di molto spazio e tempo per le proprie manovre, così il periodo compreso tra il 1992 e il 1995 deve essere considerato un periodo di collaudo, dedicato a mutare rotta e impegni, mentre nella fase che va dal 1996 al 2000 le attività si svolgeranno a pieno ritmo. Per cui entro la fine del 1995 la situazione verrà riesaminata globalmente e verranno elaborate una relazione aggiornata sullo stato dell'ambiente e un'analisi delle opzioni politiche e delle strategie esposte nel presente programma.

**CONCLUSIONI**

Siamo ad una svolta nel processo di integrazione dei problemi ambientali nelle altre politiche della Comunità. L'impatto del mercato interno, la necessità di orientare le altre politiche verso

uno sviluppo sostenibile e di dare un valido esempio al resto del mondo impongono un cambiamento radicale della nostra strategia.

Il programma medesimo rappresenta una svolta. È la prima volta che si fissano una strategia e delle scadenze per le azioni necessarie a garantire che la Comunità progredisca verso un'economia sostenibile, nonché per aiutare i paesi vicini meno sviluppati a seguire lo stesso corso. L'attuazione del programma non richiede unicamente l'impegno delle istituzioni comunitarie, bensì la piena partecipazione e l'incondizionato sostegno di tutti quanti sono coinvolti in questo processo. La Comunità dal canto suo può solo fornire il quadro di riferimento.

La realizzazione del presente programma e di uno sviluppo durevole e sostenibile è uno dei maggiori impegni politici ed economici che attende la Comunità per il periodo che ci separa dall'anno 2000. Il Consiglio europeo del giugno 1990 ritenne urgente creare proprio la base di una «strategia più lungimirante e sistematica per la gestione dell'ambiente». Non raccogliendo questa sfida si nuocerà non soltanto alla generazione attuale, ma si renderà un pessimo servizio anche alle generazioni future. La Comunità e i singoli cittadini devono assumersi in prima persona le proprie responsabilità. La condivisione della responsabilità impone un'azione collettiva.

L'ambiente dipende dalle nostre azioni collettive; l'ambiente di domani è determinato dalle nostre scelte di oggi

## INDICE QUINTO PROGRAMMA QUADRO

<u>SOMMARIO</u>	<u>INTRODUZIONE</u>	<u>N O T E</u>	<u>ABBREVIAZIONI</u>
<u>Capitolo 1</u>	<u>Capitolo 2</u>	<u>Capitolo 3</u>	<u>Capitolo 4</u>
<u>Capitolo 5</u>	<u>Capitolo 6</u>	<u>Capitolo 7</u>	<u>Capitolo 8</u>
<u>Capitolo 9</u>	<u>Capitolo 10</u>	<u>Capitolo 11</u>	<u>Capitolo 12</u>
<u>Capitolo 13</u>	<u>Capitolo 14</u>	<u>Capitolo 15</u>	<u>Capitolo 16</u>

*Attenzione: le tabelle e le figure non sono al momento disponibili*