

**La politica ambientale europea:
l'evoluzione, i principi e gli strumenti**

di

Carolina Tagliafierro

Le tappe della politica ambientale UE

Gli inizi di una politica ambientale europea

La protezione dell'ambiente rappresenta, oggi, una delle grandi sfide per l'Europa e, a tale titolo, rientra tra gli obiettivi prioritari dell'Unione, che si è impegnata a lottare contro i problemi ambientali su scala planetaria e secondo una strategia complessiva. Originariamente, i Trattati istitutivi delle Comunità Europee (i cosiddetti Trattati di Roma, del '57) non prevedevano alcuna forma normativa per la tutela ambientale. In quella fase, infatti, le parti contraenti non ritennero necessaria una politica ambientale comune: il pericolo non era ancora tangibile e ben più urgenti vennero ritenute altre politiche, come quella agricola e quella industriale.

Nel 1972, di fronte alle nuove emergenze ambientali, in occasione di una riunione di Capi di Stato fu riconosciuta l'urgenza di istituire delle regole comuni in materia ambientale: da allora sono entrate in vigore più di 200 disposizioni legislative comunitarie sull'argomento.

Questi primi atti erano finalizzati per lo più al controllo e all'etichettatura di sostanze chimiche e pericolose, alla protezione delle acque di superficie, nonché al monitoraggio degli agenti inquinanti.

Tale embrione di politica ambientale fu portato avanti facendo appello all'art. 235 del Trattato Comunitario, che conferisce poteri d'azione alla Comunità in casi non previsti dal trattato stesso.

Le prime fasi della politica ambientale sono, quindi, caratterizzati da un approccio di tipo verticale, consistente, cioè, nell'adozione di singoli interventi settoriali; essa, se da una parte, segna i primi successi nel controllo dei fenomeni di inquinamento e contribuisce ad avviare un dibattito ed un interesse, che saranno via via crescenti negli anni successivi, ha difatti offerto risposte solo parziali ai problemi esistenti.

La graduale integrazione della questione ambientale nel complesso delle politiche sociali ed economiche dell'Unione diventa chiaramente l'unico sentiero da seguire per perseguire uno sviluppo durevole e sostenibile.

A partire da una sentenza del 7 febbraio 1985 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che aveva affermato il carattere prioritario della protezione dell'ambiente, i passi successivi portano verso una sempre maggiore integrazione: l'Atto Unico Europeo (1987) inserisce nel Trattato Comunitario un vero e proprio Titolo dedicato all'ambiente, conferendo così a tale politica una base giuridica formale e fissando allo stesso tempo tre obiettivi principali in materia: tutela dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; con il Trattato sull'Unione Europea del '92 (Trattato di Maastricht), il concetto di sviluppo sostenibile viene inserito nella legislazione dell'Unione Europea, nel quadro dell'articolo 130 R, paragrafo 2, che stabilisce che *"le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie"* e le competenze europee in campo ambientale sono ulteriormente ampliate; fino a diventare, con il Trattato di Amsterdam del '97, uno degli obiettivi prioritari dell'Unione Europea. L'obiettivo dell'integrazione è prioritario anche nel Quinto Programma d'Azione per l'Ambiente e, ancor di più, nel Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente.

Nello stesso tempo, l'Unione europea ha tenuto conto delle esigenze della tutela dell'ambiente nelle sue politiche settoriali (industria, trasporti, agricoltura, pesca ecc.), in particolare in due politiche, e cioè la libera circolazione delle merci e la politica della concorrenza, in considerazione delle possibili restrizioni agli scambi intracomunitari o alla libera concorrenza tra le imprese che essa può provocare. È stato, pertanto, necessario sviluppare un severo sistema di controllo delle azioni dei diversi operatori economici in questi settori e delle relative conseguenze facente capo alla Corte di Giustizia ed alla Commissione.

Quadro 1

1972 : Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano

I capi delle 110 delegazioni che partecipavano alla Conferenza dell'ONU a Stoccolma approvano il 16 giugno 1972 la Dichiarazione di Stoccolma.

Il principio ispiratore di tale atto, come enunciato nel preambolo, è la consapevolezza che si era giunti ad un punto della storia in cui *“dobbiamo condurre le nostre azioni in tutto il mondo con più prudente attenzione per le loro conseguenze sull'ambiente”*.

La difesa e il miglioramento dell'ambiente devono, dunque, diventare *“uno scopo imperativo per tutta l'umanità”*, da perseguire insieme a quelli fondamentali della pace e dello sviluppo economico e sociale mondiale.

Quadro 2

1980 : Strategia mondiale per la conservazione - WCS

Negli anni '80 si fa strada l'esigenza di conciliare crescita economica ed equa distribuzione delle risorse in un nuovo modello di sviluppo. Il principio organizzativo di questo paradigma viene individuato nel concetto di **sostenibilità dello sviluppo**: un insieme di valori che interessa tutti i campi dell'attività umana, in modo trasversale e in una prospettiva di lungo termine.

La Strategia Mondiale per la Conservazione (1980) enuncia *“Per affrontare le sfide di una rapida globalizzazione del mondo una coerente e coordinata politica ambientale deve andare di pari passo con lo sviluppo economico e l'impegno sociale”* e delinea i seguenti obiettivi:

- mantenimento dei sistemi vitali e dei processi ecologici essenziali
- conservazione della diversità genetica
- utilizzo sostenibile delle specie e degli ecosistemi

Quadro 3

1987 : Rapporto Brundtland “Il nostro futuro comune”

Gro Harlem Brundtland, Presidente della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo, presenta, su incarico delle Nazioni Unite, il proprio rapporto e formula una efficace **definizione di sviluppo sostenibile**: *“lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri”*

Il rapporto individua:

Le preoccupazioni comuni (I parte)

“La sostenibilità richiede una considerazione dei bisogni e del benessere umani tale da comprendere variabili non economiche come l'istruzione e la salute, valide di per sé, l'acqua e l'aria pulite e la

protezione delle bellezze naturali..."

Le sfide collettive (II parte)

"... Nella pianificazione e nei processi decisionali di governi e industrie devono essere inserite considerazioni relative a risorse e ambiente, in modo da permettere una continua riduzione della parte che energie e risorse hanno nella crescita, incrementando l'efficienza nell'uso delle seconde, incoraggiandone la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti ..."

Gli sforzi comuni (III parte)

"... La protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile devono diventare parte integrante dei mandati di tutti gli enti governativi, organizzazioni internazionali e grandi istituzioni del settore privato; a essi va attribuita la responsabilità di garantire che le loro politiche, programmi e bilanci favoriscano e sostengano attività economicamente ed ecologicamente accettabili a breve e a lungo termine ..."

1992 : V Piano d'Azione Ambientale dell'UE - "Per uno sviluppo durevole e sostenibile"

L'Unione Europea approva nel 1992, per il periodo 1992 – 2000, il Quinto Piano di Azione Ambientale al fine di rendere operativi gli accordi firmati a Rio de Janeiro (1992).

Il Piano auspica un cambiamento dei modelli di comportamento della società promuovendo la partecipazione di tutti i settori, rafforzando lo spirito di corresponsabilità che si estende all'Amministrazione Pubblica, alle imprese e alla collettività.

Esso segna una fase evolutiva molto significativa della politica ambientale, in particolare perché vengono ampliati i dispositivi per l'attuazione del programma, come strumenti legislativi, economici e finanziari, e per l'enfasi posta sull'impiego di strumenti di economia di mercato per modificare i comportamenti dannosi per l'ambiente. Numerosi Stati membri, infatti, hanno introdotto misure di tassazione e sanzione a carico di attività inquinanti, ad esempio lo smaltimento delle acque di scarico.

Il Piano stabilisce la necessità di *"un cambiamento radicale in tutti i settori di intervento della comunità..."* e l'obbligo che la tutela dell'ambiente venga integrata nella definizione e nell'attuazione di tutte le altre politiche comunitarie, divenendo obiettivo trasversale a tutti i settori produttivi:

- industria manifatturiera (*"occorre incoraggiare diverse forme di accordi su base volontaria e di autocontrollo"*): la Comunità intende stabilire un dialogo con il mondo dell'industria, per incoraggiare la diffusione di accordi su base volontaria, lo sviluppo di un'accorta gestione delle risorse, il miglioramento dell'informazione a disposizione del cittadino, l'adozione degli standard europei senza distorsioni verso la competizione, preservare l'integrità del mercato interno e della competitività delle aziende europee;
- energia (*"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 e orientale"*): gli obiettivi di sviluppo sostenibile per questo settore sono il miglioramento dell'efficienza nell'uso dell'energia, la riduzione del consumo di combustibili fossili e la promozione delle fonti rinnovabili;
- trasporti (*"occorre migliorare la posizione competitiva dei modi di trasporto più ecologici, ferrovie, navigazione interna e marittima e trasporti combinati"*): misure efficaci devono essere intraprese per migliorare la gestione di infrastrutture e veicoli, sviluppare il trasporto pubblico e migliorare la qualità dei carburanti;

- agricoltura ("*la ricerca di un equilibrio sostenibile tra attività agricola e risorse naturali ... è auspicabile da un punto di vista ambientale e agricolo-economico*"): considerato l'enorme impatto che le attività agricole, attraverso l'intensificazione delle coltivazioni, l'uso di prodotti chimici e l'accumulo delle sovrapproduzioni, hanno sull'ambiente si rende indispensabile una riforma della PAC;

- turismo ("*se il turismo è pianificato e controllato adeguatamente, può senz'altro favorire lo sviluppo regionale e la protezione dell'ambiente*"): lo stesso turismo, con la sua forte espansione sta diventando fonte di preoccupazione, per il deterioramento di aree montane e di costa che sta provocando; le misure da proporre devono, quindi, riguardare nuovi modi di gestire il turismo di massa, il miglioramento dei servizi, forme alternative di turismo e campagne di sensibilizzazione.

Sul piano internazionale, la Comunità intende perseguire, attraverso accordi multilaterali (UNEP, OECD, Consiglio d'Europa) o bilaterali, la cooperazione tra stati nella lotta ai grandi problemi ambientali, quali i cambiamenti climatici, la riduzione dello strato di ozono, la perdita di biodiversità e la deforestazione.

Le nozioni di "sostenibilità" e "durata" presenti nel titolo del Programma si riferiscono, pertanto, al mantenimento ed alla continuità dello sviluppo economico e sociale, nel rispetto dell'*ambiente* e senza mettere a repentaglio la possibilità di sfruttare anche in futuro le risorse naturali.

La necessità di un nuovo piano di azione nasce, infatti, dalla constatazione, emersa dal rapporto sullo stato dell'ambiente del 1992, che nonostante 20 anni di politica ambientale molti fenomeni di degrado a carico delle risorse naturali erano andati avanti nello stesso periodo di tempo. In particolare, si registravano peggioramenti in termini di inquinamento atmosferico, delle acque, dei suoli, degrado dei paesaggi urbani, cattiva gestione dei rifiuti.

Il nuovo piano, quindi, se non viene meno rispetto ai generali obiettivi di protezione ambientale sostenuti dalla politica ambientale europea fino a questo punto, ha l'ambizione di agire modificando i rapporti tra attori e ambiente, di intervenire in maniera profonda sui motori stessi dello sviluppo dirigendoli verso un sentiero di sviluppo sostenibile.

Il nuovo approccio introdotto con il V Programma intende, quindi, basarsi sui seguenti principi:

- l'adozione di un approccio globale incentrato su azioni dirette agli attori ed alle attività che utilizzano e deteriorano le risorse naturali
- la volontà di cambiare le attuali tendenze e pratiche dannose per l'ambiente negli interessi delle future generazioni
- incoraggiare cambiamenti nei comportamenti sociali attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori (autorità pubbliche, cittadini, consumatori, imprese, etc.)
- consolidare il concetto di responsabilità condivisa
- introdurre nuovi strumenti ambientali.

Per ogni area individuata, il programma stabilisce obiettivi di lungo termine, i livelli di performance da raggiungere entro il 2000 e le azioni attraverso cui ottenere tali risultati. In coerenza con il principio di sussidiarietà, la Comunità intende agire solo nei campi in cui occorre una disciplina a livello europeo, per i potenziali effetti sul mercato interno, le relazioni tra stati, la condivisione di risorse e la politica di coesione.

Pertanto, al momento la Comunità sta limitando la propria azione alle seguenti aree di intervento:

- gestione di lungo periodo delle risorse suolo, acqua, paesaggio e coste;
- approccio integrato per il controllo degli inquinamenti e la gestione dei rifiuti
- riduzione del consumo di energia da fonti non rinnovabili
- miglioramento della mobilità sviluppando sistemi efficienti e puliti di trasporto
- miglioramento dell'ambiente urbano
- protezione della salute e sicurezza in particolare in relazione ai rischi industriali, nucleari e da radiazioni.

Importante novità del V Programma è l'ampliamento degli strumenti di intervento, accanto a quelli già tradizionalmente utilizzati, per l'implementazione della politica ambientale. Infatti, consapevole dell'ambizione degli obiettivi proposti, la Comunità indica il set di strumenti che complessivamente intende attivare:

- strumenti di regolamentazione: fissazione di nuove soglie minime di protezione ambientale, implementazione di accordi internazionali e fissazione di regole e standard compatibili con la salvaguardia della competitività del mercato interno;
- strumenti finanziari: incentivi per i produttori e consumatori per una gestione accorta delle risorse (misure economiche, fiscali e di responsabilità civile) e misure correttive dei prezzi per evitare che i prodotti e servizi rispettosi dell'ambiente non siano penalizzati sui mercati;
- misure orizzontali: miglioramento dell'informazione e delle statistiche ambientali (esigenze di omogeneizzazione delle nomenclature, degli standard, criteri e metodologie), sostegno alla ricerca scientifica e lo sviluppo tecnologico, miglioramento della pianificazione di settore e spaziale, informazione pubblica e formazione professionale;
- meccanismi di sostegno finanziario: programmi LIFE, Fondi Strutturali, Fondo di Coesione, prestiti da parte della BEI.

A distanza di quattro anni (Report - COM(95)624 final) e quasi alla fine del periodo di programmazione (Communication - COM(1999) 543 final), la Commissione ha valutato il grado di applicazione ed implementazione del programma.

Il primo report evidenzia una situazione tutt'altro che confortante: a tre anni dall'entrata in vigore, settori di particolare importanza, quali agricoltura e turismo, non hanno ancora integrato le misure di politica ambientale nelle rispettive politiche settoriali; il settore dei trasporti mostra ancora preoccupanti ritmi di incremento dei veicoli, riducendo la portata di qualsiasi intervento sul miglioramento della qualità dei combustibili.

Il report finale tira le somme del processo avviato e conclusosi con il V programma e lancia il dibattito in vista della stesura, nel 2000, del VI Programma, sugli obiettivi e sulle misure che questo dovrebbe prevedere.

È evidente che, a chiusura del programma, si registrano alcuni miglioramenti, in termini di controllo degli inquinamenti transfrontalieri, di miglioramento della qualità delle acque, etc., ma l'Europa è ben lontana dalla sufficiente applicazione del modello di sviluppo sostenibile delineato nel Trattato di Amsterdam perché gli Stati membri non hanno ancora pienamente integrato la politica ambientale nelle altre politiche settoriali.

Il VI Programma deve quindi partire dai risultati del V, continuare a concentrare gli sforzi sulle stesse aree d'azione e potenziare gli strumenti a disposizione.

A tal proposito, la Comunità intende introdurre indicatori quantitativi per la misura del grado di raggiungimento degli obiettivi.

Infine, il VI Programma deve tener conto del notevole cambiamento di scenario che fronteggia con l'ingresso in Europa dei nuovi paesi.

1994 : Conferenza Europea sulle Città Sostenibili (Aalborg)

Dopo la Conferenza mondiale di Rio del Janeiro (1992), viene organizzata nel 1994 la Conferenza di Aalborg con l'obiettivo di promuovere a livello europeo una adesione forte da parte degli stati membri alla sfida dello sviluppo sostenibile.

In questo scenario, viene riconosciuto un ruolo prioritario per l'attuazione delle politiche per la sostenibilità ambientale alle città ed alle autorità locali, in particolare in attuazione dei programmi di Agenda 21.

È a livello locale che va innescato il processo di cambiamento degli stili di vita e dei modelli di produzione, consumo e utilizzo degli spazi: *"Noi, le autorità locali europee, ci siamo impegnate a sviluppare azioni locali con responsabilità globale. Intendiamo essere lungimiranti nell'amministrazione, coraggiosi nell'affrontare le sfide e responsabili nelle nostre azioni, poiché soltanto in questo modo potremo gestire il cambiamento che si realizzerà ad un ritmo senza precedenti."*

Esse si impegnano pertanto:

- ad attuare l'Agenda 21 a livello locale
- a elaborare piani a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile
- ad avviare una campagna di sensibilizzazione

In questa occasione nasce la Campagna europea "Città Sostenibili".

1997 : Il Trattato di Amsterdam

Con le modifiche introdotte nei Trattati Europei, la tutela ambientale è divenuta un principio costituzionale dell'Unione Europea ed una politica comunitaria non subordinata ma di pari livello rispetto alle altre fondamentali finalità dell'UE.

Il Trattato di Amsterdam sancisce l'integrazione trasversale degli obiettivi di protezione ambientale in tutte le politiche dell'UE per il raggiungimento dell'obiettivo finale di uno sviluppo sostenibile.

L'articolo 2 del Trattato afferma che *"La Comunità Europea promuoverà ...uno sviluppo sostenibile, armonioso ed equilibrato delle attività economiche, un alto livello di occupazione e della sicurezza sociale, l'eguaglianza tra donne e uomini, una crescita economica sostenibile e non inflattiva... un alto grado di protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente, la crescita degli standard e della qualità della vita, la solidarietà e la coesione sociale ed economica tra gli Stati membri"*.

Il nuovo Trattato prevede, quindi, una integrazione della tutela ambientale in tutte le altre politiche economiche e sociali dell'Unione, e in particolare quelle che riguardano il commercio, l'industria, l'energia, l'agricoltura, i trasporti e il turismo. Essa deve contribuire a:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'*ambiente*;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'*ambiente* a livello regionale o mondiale.

Il Trattato prevede che la politica dell'U.E. miri ad un "*elevato livello di tutela*" ed allo stesso tempo corregga alla fonte i danni causati all'ambiente, insistendo sull'importanza dell'azione preventiva e basandosi sul principio "*chi inquina paga*".

Va ricordato comunque che le Istituzioni Europee non sono plenipotenziarie in materia ambientale. Al contrario, ampio spazio è stato lasciato alle azioni di carattere nazionale, concedendo agli Stati Membri la facoltà di adottare misure di tutela ambientale ancora più restrittive (ma non meno restrittive) di quelle previste a livello comunitario. In tal caso, tuttavia, la Commissione europea ha l'obbligo di verificare che norme nazionali più severe non creino disparità tra le aziende sul mercato unico ostacolando la libera concorrenza tra gli Stati membri.

1998 : Il vertice di Cardiff

A seguito di un'iniziativa presa dal Primo ministro svedese al Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997, il 15 e 16 giugno 1998 a Cardiff si è tenuto il vertice che ha concretamente gettato le basi per un'azione coordinata sul piano comunitario in materia di integrazione delle esigenze di tutela dell'ambiente nelle politiche dell'Unione (nota come "Processo di Cardiff").

L'attenzione del Consiglio fu rivolta in prima istanza al settore Agricoltura ed Energia e Trasporti, invitando i relativi Consigli ad elaborare e presentare a breve una propria strategia di azione che integrasse le problematiche ambientali.

Il 14 ottobre 1998 la Commissione presentava una comunicazione sul rafforzamento dell'integrazione ambientale nell'ambito della politica energetica europea, proponendo specifiche misure e sistemi di controllo dei progressi realizzati. Il documento è stato adottato dal Consiglio dell'Industria nel marzo del 2001.

Per i trasporti, la Commissione trasmetteva una comunicazione sulle possibilità di sviluppo di un approccio comunitario al trasporto ed alla CO₂, dove si procedeva ad una disamina delle misure fino a quel momento attivate per ridurre le emissioni di anidride carbonica e si proponeva una politica unitaria e coordinata per la gestione di tutte le modalità di trasporto. Da tale documento nel dicembre 1999 fu adottata una comunicazione specifica sul trasporto aereo.

Un settore particolarmente delicato si presentava essere l'agricoltura, dove la precedente fase di intervento della PAC aveva promosso una decisa modernizzazione ma anche determinato preoccupanti processi di deterioramento delle risorse ambientali.

Un'inversione di tendenza si era già registrata nel 1992, con la prima riforma della PAC e le misure di accompagnamento, che aprivano la strada verso tecniche meno intensive, la riduzione dei surplus e l'avvio di programmi agroambientali e di forestazione.

Continuando in questa direzione, la Commissione presentava il 27 gennaio 1999 una comunicazione ("Direzioni verso un'agricoltura sostenibile") dove evidenziava la necessità di una completa integrazione degli obiettivi ambientali nella politica agricola in vista della vicina nuova riforma della PAC.

Ed in effetti il pacchetto di misure di politica agricola e strutturale di Agenda 2000 recepisce tale indicazione e sancisce il nuovo corso della politica europea sulle seguenti linee direttrici:

- integrazione dell'ambiente in tutti gli interventi delle istituzioni comunitarie
- redazione di un bilancio delle politiche esistenti
- attuazione di strategie d'azione nei settori chiave

- definizione di azioni prioritarie e metodi di controllo della relativa esecuzione
- redazione di un bilancio dell'integrazione dell'ambiente nelle politiche settoriali da parte del Consiglio europeo
- studio congiunto da parte del Consiglio, del Parlamento e della Commissione sull'elaborazione di meccanismi per l'attuazione di tali direttrici e il controllo della loro esecuzione.

Al Consiglio di Vienna (dicembre 1998) lo stesso invito era rivolto ai Consigli per il Mercato Interno e per lo Sviluppo, che presentavano nell'anno successivo le proprie proposte di strategia integrata, adottate entrambe nel 2001.

In particolare, la strategia integrata per lo sviluppo imponeva l'integrazione della dimensione ambientale anche nei progetti di cooperazione con i paesi terzi.

1998 : La Convenzione di Aarhus

La Convenzione di Aarhus ribadisce la fondamentale importanza del coinvolgimento, nei processi decisionali, dei cittadini.

Il cittadino, infatti, primo attore del processo di cambiamento, ha la possibilità di contribuire attivamente alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Le pubbliche amministrazioni devono, pertanto, impegnarsi attraverso azioni di sensibilizzazione ed informazione ed attivando procedure di partecipazione dei cittadini.

Due, quindi, i punti salienti della Convenzione:

1. L'informazione:

Il cittadino deve essere informato sulle tematiche ambientali. Egli deve poter valutare la qualità dell'ambiente in cui vive e le modificazioni che lo minacciano. Le amministrazioni sono tenute a fornire informazioni chiare ed esaurienti, possibilmente attraverso l'uso di tecnologie informatiche interattive.

2. La partecipazione:

La partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici è la prima condizione di sostenibilità dello sviluppo. Le politiche ambientali devono essere basate sul confronto con i soggetti sociali interessati e tradursi in strategie condivise. Una decisione concertata con i destinatari e costruita con un alto tasso di consenso è una decisione democratica che ha più probabilità di essere attuata in modo ottimale grazie alla collaborazione di tutti. E' anche una decisione di migliore qualità: i cittadini e, in particolar modo le associazioni di protezione ambientale o in altro modo rappresentative, sono depositari di preziose conoscenze relative alla situazione del territorio, alle esigenze ambientali locali e agli interessi di chi vi abita.

1999 : La riforme di Agenda 2000

Le considerazioni ambientali costituiscono parte integrante delle riforme della politica agricola comune e della politica strutturale adottate nel quadro dell'Agenda 2000.

In materia agricola, i nuovi regolamenti del 1999 proseguono gli sforzi intrapresi nel 1992 con le misure agro-ambientali e approfondiscono il ruolo della politica agricola comune nello sviluppo rurale.

Si riconosce in tal modo un sostegno agli agricoltori che adottano metodi di produzione

agricola in grado di proteggere l'ambiente e preservare lo spazio naturale, incentivando forme di gestione compatibili e la pianificazione agricola ambientale, metodi di gestione agricola più estensivi, la conservazione di spazi coltivati ad elevato valore naturale e la tutela del paesaggio.

Nell'ambito della politica strutturale, in generale, le disposizioni dei regolamenti adottati nel quadro di Agenda 2000 prevedono che gli aiuti concessi a titolo dei Fondi Strutturali debbano tenere conto della protezione e del miglioramento dell'ambiente.

Le misure adottate a tal fine sono:

- l'introduzione di uno studio sistematico dell'impatto sull'ambiente esercitato dai progetti
- l'adozione del degrado ambientale come criterio di designazione delle zone urbane ammissibili nel quadro del nuovo obiettivo 2
- l'integrazione dell'ambiente come obiettivo di intervento dei Fondi Strutturali nel quadro dei nuovi regolamenti
- lo studio da parte della Commissione di piani di sviluppo in materia di protezione ambientale
- la realizzazione di un partenariato con le autorità ambientali e le organizzazioni non governative ambientaliste relativamente alla redazione di programmi d'intervento nell'ambito della politica di coesione.

Per il settore industriale sono stati introdotti, ad esempio, sistemi di gestione ambientale e di audit, ma nelle conclusioni del 29 aprile 1999 il Consiglio europeo auspica l'introduzione di modelli di produzione e di consumo ecosostenibili, che non minaccino la capacità competitiva dell'industria europea tenendo conto, nel contempo della componente ambientale.

Il 26 maggio 1999, la Commissione ha presentato al Consiglio Europeo di Colonia, a seguito dell'invito espresso dal Consiglio a Vienna (11 e 12 dicembre 1998), una dettagliata relazione sull'integrazione delle esigenze ambientali in tutte le politiche dell'Unione, nella quale comunicava di stare elaborando, in cooperazione con gli Stati membri e con l'Agenzia europea dell'ambiente, degli indicatori dell'integrazione delle esigenze ambientali nel settore dei trasporti, dell'energia e dell'agricoltura, con la finalità di migliorare la comunicazione tra i responsabili delle decisioni e gli operatori economici e di utilizzarli per l'elaborazione di relazioni settoriali.

In quella stessa sede, il Consiglio europeo ha ritenuto necessario definire un quadro appropriato per la tassazione dell'energia e invitato il Consiglio Affari economici e finanziari a prendere decisioni in materia.

L'8 giugno 1999 la Commissione ha presentato una comunicazione sul mercato unico e l'ambiente, nella quale sottolinea la necessità di rafforzare le sinergie tra i due settori e propone misure per promuovere una migliore integrazione (quali imposte ambientali ed ecotasse).

2000 : 3^a Conferenza Europea sulle Città Sostenibili (Hannover)

Ad Hannover 250 autorità locali provenienti da 36 Paesi europei e dalle regioni confinanti si riuniscono per valutare i risultati conseguiti e per concordare una linea d'azione comune alle soglie del 21° secolo.

La Conferenza di Lisbona e quella di Hannover (2000) rappresentano un momento di

confronto importante per i paesi che hanno raccolto questa sfida.

Infatti, con il varo della Strategia di Lisbona (alla conferenza tenutasi in questa città nel 1996), che pone l'obiettivo di fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, la politica ambientale viene definitivamente indicata come "terzo pilastro" (aggiungendosi a quelli della promozione dell'occupazione e della coesione economica e sociale) della politica europea.

2001 : VI Piano d'Azione Ambientale dell'UE - "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"

La proposta della Commissione europea sul Sesto Piano di Azione per l'Ambiente ha origine da una consultazione avviata dalla stessa Commissione nel 1999 sul Quinto Programma di Azione. Dalla valutazione dei risultati conseguiti si evidenziava che, nonostante i progressi compiuti, occorreva intensificare tutte le misure di politica ambientale.

Al Consiglio dei Ministri dell'Ambiente del 7/8 giugno 2001 in Lussemburgo viene adottata, in prima lettura, una posizione comune sul Sesto Piano di Azione per l'Ambiente.

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

Considerata tale premessa al VI Programma di Azione Ambientale dell'UE, il contesto in cui esso deve svilupparsi è così descritto:

"Dobbiamo riuscire a sganciare dalla crescita economica l'impatto ed il degrado ambientale, ad esempio aumentando in misura significativa l'eco-efficienza, ovvero diminuendo la quantità di risorse naturali utilizzate in ingresso per produrre una data quantità di beni o servizi. I modelli di consumo devono diventare più sostenibili.

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

La protezione ambientale è, senza dubbio, problematica, ma rappresenta un'opportunità: molto è stato fatto in trent'anni di politica ambientale comunitaria, ma molto resta da fare, come evidenziato dal rapporto della Commissione sui risultati ottenuti dal V Programma del 1999.

Ad esso sono riconosciuti significativi miglioramenti, in termini di riduzione di alcuni particolari inquinanti nell'atmosfera e nelle acque; ad esso viene, in particolare, riconosciuta la capacità di aver introdotto a livello europeo un nuovo approccio ai problemi ambientali: quello dell'integrazione nelle altre politiche (in particolare,

industriale, agricola e dei trasporti), che ha fatto della politica ambientale non più una disciplina a se stante ma una politica trasversale che ormai informa tutte le azioni dei paesi comunitari. Inoltre, l'ampliamento della gamma degli strumenti (strumenti di mercato, campagne di sensibilizzazione e pianificazione territoriale) ha determinato un reale avvicinamento dei cittadini e delle imprese alle problematiche ambientali, con il risultato che ad oggi una più diffusa consapevolezza coinvolge più persone nella preoccupazione ed esigenza di tutela ambientale.

Tuttavia, il contesto in cui il nuovo programma interviene è sempre più complesso: da una parte è evidente che, nonostante i risultati ottenuti, si è ben consapevoli che mantenendo gli attuali ritmo e modello di crescita nel prossimo decennio molti fenomeni di degrado ambientale e conseguente danno alla salute saranno esacerbati, dall'altra l'ingresso dei nuovi paesi pone la Comunità di fronte ad uno scenario più vasto di intervento, con l'obbligo di supportare adeguatamente i nuovi paesi nell'implementare una politica ambientale.

Ciò premesso, il nuovo Piano individua gli obiettivi generali da perseguire e le azioni da intraprendere per perseguirli per la politica ambientale dell'Unione europea del successivo decennio (2002/2010).

Il programma intende sviluppare la propria strategia in poche strategie tematiche per le aree di azione, per cui solo un approccio integrato e globale può dare risultati.

Quattro le *aree di azione* prioritarie:

I. Cambiamento climatico

"... stabilizzare la concentrazione atmosferica di gas serra ad un livello che non causi variazioni innaturali del clima terrestre ..."

II. Natura e biodiversità

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

III. Ambiente e salute

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

IV. Uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti

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

La politica ambientale è e deve essere nel nuovo programma il pilastro fondamentale della azione europea, per questo una delle priorità strategiche fissate per il prossimo decennio deve essere quella di affrontare le numerose falle attuative riscontrate in molte aree.

Se l'obiettivo è quello di intervenire in maniera profonda per modificare le abitudini di consumo ed i modelli di produzione, allora devono essere messe a punto misure e strumenti che siano in grado di influenzare realmente le azioni di imprenditori, cittadini, amministrazioni. Per questo, il programma propone cinque *indirizzi prioritari* di azione strategica:

- i. migliorare l'attuazione della legislazione vigente

- ii. integrare le tematiche ambientali in tutte le strategie politiche, economiche e sociali
- iii. partecipazione dei cittadini e modifiche comportamentali
- iv. indurre il mercato a lavorare per l'ambiente
- v. pianificazione e gestione territoriale più ecologiche

Particolare enfasi viene data alla necessità di un pieno coinvolgimento delle parti sociali nella programmazione e realizzazione degli interventi. Di conseguenza, tutti gli interventi programmati danno molta importanza all'informazione indirizzata a cittadini e imprese, con l'obiettivo di facilitare la diffusione di buone pratiche e comportamenti sempre più rispettosi dell'ambiente: *"Un aspetto centrale ... nonché il fattore determinante per il suo successo sarà il coinvolgimento delle parti interessate, che dovrà permeare ogni fase del processo politico, dalla fissazione degli obiettivi alla concretizzazione delle misure."*

Il programma scende in dettaglio nell'analisi di ciascuna delle quattro aree strategiche e definisce i contorni del problema, richiamando tutti i riferimenti relativi presenti nei precedenti atti di politica ambientale, individua gli obiettivi ed i traguardi che attraverso i 10 anni del programma si intende raggiungere, disegna uno specifico approccio politico articolato lungo diversi assi di intervento.

Le azioni contemplate dal VI programma si applicheranno ad una nuova Unione Europea, allargata a 28 paesi, con circa 170 milioni di abitanti ed il 58% di superficie in più ed un contributo in termini ambientali unico.

È necessario che al momento dell'adesione i nuovi paesi abbiano recepito nel proprio quadro legislativo il corpo della disciplina ambientale europea e lavorino al pieno recepimento delle direttive quadro e delle direttive orizzontali. La sfida per tali paesi è quella di integrare gli obiettivi di tipo ambientale nella propria politica economica e sociale, in poche parole quella di avviare in maniera fattiva un percorso di sviluppo economico sostenibile. La Commissione intende puntare su due azioni fondamentali per velocizzare l'adeguamento dei nuovi paesi agli standard europei in campo ambientale:

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

Nello scenario internazionale, la Commissione indica un solo principio ispiratore delle politiche europee verso paesi terzi, e cioè:

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

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

...Contributo alla tutela dell'ambiente dei paesi limitrofi..."

2001 : Strategia dell'Unione Europea per lo Sviluppo Sostenibile (Göteborg)

Nello stesso anno 2001, a rafforzare la volontà europea a proseguire nello sforzo comune per uno sviluppo ambientalmente sostenibile, viene approvata la Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile.

Il Consiglio Europeo di Helsinki, nel dicembre 1999, invitava la Commissione a elaborare una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche di sviluppo sostenibile in campo economico, sociale ed ecologico.

La proposta, presentata il 15 maggio 2001, veniva approvata al Consiglio Europeo di Göteborg nel giugno 2001, che sancisce in via definitiva la presenza del terzo pilastro della politica europea, quello ambientale, accanto ai due, sociale ed economico, definiti dalla strategia di Lisbona.

Essa delinea una strategia concentrata sui problemi che rappresentano una minaccia grave o irreversibile per il benessere futuro della società europea e propone alcuni indirizzi concreti di politica, obiettivi specifici e misure necessarie per il loro raggiungimento.

La strategia di sviluppo sostenibile deve essere ora il principio ispiratore della politica in tutti i settori e del cambiamento nel comportamento di imprese e consumatori.

I paesi europei devono concepire un'azione politica unitaria e coerente perché ognuno contribuisca al raggiungimento degli obiettivi comuni. Le politiche settoriali devono essere improntate ad un'azione coerente finalizzata al raggiungimento degli obiettivi comuni, che, ancora, sono ribaditi e riguardano l'uso dell'energia per limitare il cambiamento climatico, la protezione della salute pubblica, la gestione responsabile delle risorse naturali e dell'uso del territorio.

Si ribadisce, infine, la natura dinamica della strategia di sviluppo sostenibile, che basa su un processo di controllo dagli errori e dai risultati la possibilità di migliorarsi ed adeguarsi alle condizioni in itinere: "*... Lo sviluppo sostenibile è, per sua natura, un obiettivo a lungo termine. ... Dei riesami periodici intermedi consentiranno all'Unione di adeguare la strategia ai cambiamenti ...*"

2004 : La revisione della politica ambientale comunitaria – “Consolidare il pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile”

La Commissione ha pubblicato una comunicazione dedicata al riesame della politica ambientale comunitaria, dal titolo “Consolidare il pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile” (Communication from the Commission of 27 January 2005 - "2004 Environmental Policy Review" [COM(2005) 17 - Official Journal C 98 of 23 April 2004]).

In questo documento, prendendo atto della situazione attuale e degli eventi che hanno avuto maggiore importanza sulla politica ambientale europea, la Commissione analizza lo stato di applicazione dei principi ambientali nelle quattro principali aree individuate dal VI Programma e delinea le priorità da seguire nell'immediato.

Il documento della Commissione è il primo riesame della politica ambientale proprio dal varo delle strategie per l'implementazione del VI Programma e dei principi enunciati a Johannesburg.

La comunicazione, dopo una sintetica illustrazione del nuovo contesto, affronta le cinque sfide principali che la politica ambientale comunitaria si trova di fronte, ovvero:

- la piena integrazione della dimensione ambientale nelle altre politiche;
- lo sviluppo di normativa vantaggiosa sia per l'ambiente sia per l'economia;
- la promozione dello sviluppo sostenibile da parte di tutti i livelli di governo, non solo europeo ma anche nazionale e locale;
- rendere l'ampliamento dell'UE un successo per l'ambiente;

- far leva sulla credibilità acquisita dall'UE per promuovere lo sviluppo sostenibile in tutto il mondo.

Dopo la descrizione delle sfide la Commissione fa il punto della situazione sulle quattro priorità del VI programma quadro in campo ambientale (Cambiamento climatico, Natura e biodiversità, Gestione delle risorse e Ambiente e salute), illustrandone le tendenze, quindi passa a delineare il suo nuovo approccio, imperniato soprattutto sui concetti di:

- integrazione della politica ambientale in tutte le altre politiche,
- attuazione della normativa comunitaria da parte degli Stati membri
- informazione dei decisori e dei cittadini in generale (che possono a loro volta stimolare l'azione dei decisori).

Un capitolo specifico della comunicazione è dedicato ai nuovi Stati membri dell'UE e alle sfide poste dall'allargamento alla politica ambientale.

Infine, dal momento che l'ambiente non ha confini, e che quindi non è possibile che la politica ambientale sia pienamente efficace se limitata al territorio comunitario, l'ultimo capitolo è dedicato alla dimensione internazionale della questione ambientale e all'impegno dell'UE nella promozione dell'ambiente al di fuori del suo territorio.

Alcuni dati evidenziati sono incoraggianti per la futura politica europea.

Il miglior uso delle risorse e l'introduzione di innovazioni ecoefficienti hanno apportato benefici alla competitività delle aziende europee che le hanno adottate: le eco-industrie hanno fatto registrare, infatti, migliori performance della media e studi recenti di settore hanno indicato la loro maggiore efficienza rispetto ai costi.

Da ciò, la Commissione evidenzia che l'implementazione di un Piano di Azione per le Tecnologie Compatibili, che favorisca l'integrazione dei costi ambientali e l'adozione di strategie di gestione delle risorse e dei rifiuti, potrebbe solo giovare la competitività dei mercati europei.

Tuttavia, molto resta da fare in molti settori. Nonostante importanti passi avanti, l'applicazione dei principi di Kyoto è solo agli inizi ed in alcuni settori, quale quello dei trasporti, il problema delle emissioni è ancora un aspetto preoccupante.

Il ritmo di perdita di biodiversità resta alto e l'impegno dell'Europa, oltre che continuando a supportare e finanziare la rete di Natura 2000, a livello europeo ed extra-europeo, deve essere ora quello di integrare in maniera fattiva l'obiettivo di protezione delle specie nelle politiche, in particolare per la pesca e l'agricoltura.

Progressi sono registrati nel campo della protezione della salute dagli effetti dell'inquinamento grazie all'adozione nel 2004 del Piano di Azione per l'Ambiente e la Salute e la proposta di un Registro Europeo per le Emissioni Inquinanti. Molto resta da fare, ed in questo senso la Commissione propone come uno dei possibili strumenti quello di un sistema rigoroso di valutazione e controllo delle sostanze chimiche pericolose, dell'esposizione al mercurio, dei fitofarmaci e dell'inquinamento atmosferico.

La Commissione conclude il rapporto evidenziando che l'implementazione della politica ambientale resta la grande sfida del futuro per l'UE ed il proprio impegno specifico resta quello di dare un forte contributo nel renderla più chiara ed i meccanismi di attuazione più immediati.

I principi della politica ambientale europea

La politica della Comunità in materia d'ambiente è fondata sui principi della precauzione ed azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga" (art. 174, paragrafo 2 del trattato CE).

Il principio di precauzione

Il principio di precauzione viene invocato per garantire un elevato livello di protezione ambientale e della salute umana, animale o vegetale nei casi in cui i dati scientifici disponibili non consentano una valutazione completa del rischio.

Il problema di come e quando applicare il principio di precauzione è stato oggetto di ampia discussione a livello europeo ed internazionale per l'esigenza di equilibrare la libertà di azione di individui, imprese ed organizzazioni con l'esigenza di ridurre i rischi per l'ambiente, la salute umana, animale e vegetale, evitando che si possa ricorrere ad esso come pretesto per azioni protezionistiche.

Poiché il principio di precauzione ed i meccanismi che lo attivano non trovano piena definizione in nessuno dei trattati o in altri testi comunitari, tuttavia la sua applicazione risulta essere di ampia portata, il Consiglio, nella sua risoluzione del 13 aprile 1999, ha chiesto alla Commissione di elaborare degli orientamenti chiari ed efficaci al fine di un'appropriata applicazione di detto principio.

La comunicazione della Commissione costituisce una risposta a questa domanda e definisce i fattori che determinano il possibile ricorso al principio di precauzione e le misure risultanti da un tale ricorso. Essa propone anche orientamenti per l'applicazione del principio.

Da cosa nasce la necessità di un principio di precauzione

Numerosi eventi recentemente hanno dimostrato che l'opinione pubblica percepisce con maggiore intensità i rischi cui sono esposte le popolazioni ed il loro ambiente. Tale percezione è amplificata dallo straordinario sviluppo dei mezzi di comunicazione, che rendono noto l'emergere di nuovi rischi prima che le comunità scientifiche facciano piena luce sul problema.

Decidere di adottare misure prima che si disponga di tutte le conoscenze scientifiche rientra pienamente nel diritto di ogni paese ad adottare una strategia di precauzione.

I decisori politici devono, però, trovare il giusto equilibrio tra il riconoscimento del diritto di libertà di individui ed imprese ed il diritto degli individui ad un adeguato livello di protezione della propria salute e del proprio ambiente.

La scelta di invocare il principio di precauzione o meno avviene in condizioni in cui le informazioni scientifiche sui rischi sono insufficienti e non conclusive e ci sono reali timori per la salute e l'ambiente.

Il principio di precauzione nelle sue due componenti

L'analisi del principio di precauzione evidenzia due distinti momenti: la decisione di agire o non agire, che fa riferimento, quindi, ai fattori che attivano il ricorso al principio di precauzione e, una volta attivato, le misure di intervento che ne conseguono.

I fattori che originano il ricorso al principio di precauzione

Secondo la Commissione, il principio di precauzione può essere invocato quando gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un processo sono stati identificati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, ma quando questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza.

La Commissione sottolinea che il principio di precauzione può essere invocato solo nell'ipotesi di un rischio potenziale, e che non può in nessun caso giustificare una presa di decisione arbitraria.

Il ricorso al principio di precauzione è pertanto giustificato solo quando riunisce tre condizioni, ossia: l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi, la valutazione dei dati scientifici disponibili e l'ampiezza dell'incertezza scientifica.

Le misure derivanti dal ricorso al principio di precauzione

Per quanto riguarda le misure risultanti dal ricorso al principio di precauzione, esse possono prendere la forma di una decisione di agire o di non agire. Ciò significa che il decisore politico può anche scegliere come conseguenza di non agire piuttosto che fornire misure di intervento.

La risposta scelta è esclusivamente una decisione politica, che è funzione del livello di rischio considerato come "accettabile" dalla società che deve sostenere detto rischio.

Il ricorso al principio di precauzione non necessariamente deve dare seguito ad atti giuridici, ma può dare adito ad un'ampia gamma di azioni, quali per esempio il finanziamento di un progetto di ricerca o un programma di informazione del pubblico sui possibili effetti di un determinato prodotto o processo. Di certo, le misure prescelte non possono basarsi su elementi arbitrari.

Linee direttrici per il ricorso al principio di precauzione

“Quando i responsabili politici vengono a conoscenza di un rischio per l'ambiente o la salute umana, animale o vegetale, che potrebbe avere gravi conseguenze in caso d'inazione, si pone il problema delle adeguate misure protettive. I responsabili politici devono ottenere, utilizzando un approccio strutturato, una valutazione scientifica quanto più completa possibile del rischio per l'ambiente o la salute al fine di selezionare il tipo d'azione più adeguato.

La determinazione delle azioni adeguate, comprese le misure basate sul principio di precauzione, dovrebbe iniziare con una valutazione scientifica e, se necessario, con la decisione di affidare ad un gruppo di esperti la realizzazione di una valutazione scientifica quanto più possibile oggettiva e completa. Ciò al fine di evidenziare i dati disponibili, le lacune nella conoscenza e le incertezze scientifiche.

L'attuazione di una strategia basata sul principio di precauzione dovrebbe iniziare con una valutazione scientifica, quanto più possibile completa, identificando, ove possibile, in ciascuna fase il grado d'incertezza scientifica.”

Se le conclusioni di tale valutazione dimostrano che esistono incertezze sui reali effetti dannosi ed offrono un'appropriata descrizione delle ipotesi utilizzate per compensare le carenze nei dati o nei risultati, allora, in modo trasparente, il decisore può appellarsi al principio di precauzione.

Invocare il principio di precauzione non significa poter derogare dai principi generali previsti per la gestione del rischio, che sono:

- la proporzionalità: le misure dovrebbero essere proporzionate al livello di protezione prescelto, evitando alternative troppo restrittive per perseguire il rischio zero, difficilmente ottenibile, o non sufficientemente efficaci in relazione

agli effetti di lungo periodo, che sono quelli più difficilmente valutabili in una situazione di incertezza,

- la non discriminazione: le misure adottate non devono introdurre discriminazioni basate su differenti collocazioni geografiche o differente natura del prodotto; tale principio implica anche che a situazioni diverse non vengano applicate misure identiche o a situazioni identiche misure diverse, anche se l'obiettivo è il raggiungimento di un livello di protezione equivalente;
- la coerenza: le misure adottate devono essere coerenti con quelle già adottate in precedenza in situazioni analoghe;
- l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dalla non azione: entrambe le alternative devono essere analizzate in termini di benefici e costi per la collettività; il tipo di analisi non deve limitarsi ad una analisi costi-benefici (che è comunque una delle analisi da fare quando realizzabile) considerato che la collettività potrebbe essere disposta a pagare un costo più elevato pur di garantirsi un bene, quale la salute o l'ambiente, riconosciuto di grande valore;
- l'esame dell'evoluzione scientifica: il permanere delle misure precauzionali non deve avere un termine di tipo temporale ma deve essere esclusivamente connesso all'evoluzione della ricerca scientifica ed all'acquisizione di nuovi dati ed informazioni che riducano il margine di incertezza; le misure attivate devono, quindi, avere carattere provvisorio e sottoposte a monitoring, ossia verifica continua con l'obiettivo di acquisire anche in questo modo nuove informazioni sull'evoluzione del fenomeno.

Chi inquina paga

Il principio della responsabilità ambientale o di “chi inquina paga” trova nel Libro Bianco sulla Responsabilità Ambientale del 2000 il punto di arrivo di un processo di discussione e consultazioni che aveva visto già nel 1993 la pubblicazione di un primo Libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente.

Soprattutto su reiterato invito da parte del Parlamento di formulare una proposta di direttiva che introducesse a livello comunitario una legislazione in questo campo, con particolare interesse verso le biotecnologie, la Commissione decide nel 1997 di preparare un libro bianco sulla responsabilità ambientale.

Il Libro Bianco viene pubblicato nel febbraio del 2000 e precede di 2 anni la proposta di direttiva e di 4 la pubblicazione della versione definitiva della direttiva sulla responsabilità ambientale.

Cos'è la responsabilità per danni all'ambiente?

“La responsabilità per danni all'ambiente è finalizzata ad obbligare chi causa danni all'ambiente a pagare per rimediare i danni causati”.

In tal modo, i potenziali autori di danni possono essere chiamati a pagare gli interventi di ripristino o risarcire i danni ambientali che hanno causato.

Perché possa essere imputata la responsabilità per danni è, però, necessario che il soggetto (o i soggetti) che ha causato il danno sia individuabile, il danno sia definibile e quantificabile e, infine, sia chiaramente definibile il nesso causa-effetto tra l'azione del soggetto e gli effetti negativi sull'ambiente.

È evidente che, quindi, fenomeni di inquinamento diffuso, quali i cambiamenti climatici o le piogge acide non rientrano nel novero dei casi riconducibili al regime di danno ambientale.

L'opportunità di tale provvedimento trova piena giustificazione negli enunciati della politica ambientale comunitaria e viene anzi visto come uno strumento potenzialmente molto efficace per il raggiungimento degli obiettivi di protezione e precauzione da questa perseguiti. Innanzitutto, si evidenzia come, se non è colui che lo ha causato a pagare per il ripristino delle condizioni iniziali, i costi ricadranno sullo stato e, quindi, sui contribuenti; inoltre, la possibilità di dover pagare tali costi induce l'inquinatore a ridurre il livello di inquinamento fino a quando il costo marginale di riduzione dell'inquinamento supera il risarcimento. In tal modo, si favorisce la prevenzione del danno e l'internalizzazione dei costi ambientali incoraggiando investimenti in tecnologie pulite.

Perché il principio sia effettivamente operativo, lo stato membro deve garantire che l'ambiente sia decontaminato, risanato e ripristinato e che il risarcimento a carico dell'inquinatore sia efficacemente utilizzato.

Come si delinea un sistema CE di responsabilità per danni all'ambiente

Il sistema funziona solo prospetticamente.

Il campo di applicazione è il *danno all'ambiente*. In tal senso, per dare un indirizzo comune ai paesi membri, con differenti esperienze a riguardo, si intende riferirsi ai due diversi tipi di danno individuati dal Libro Bianco, e cioè:

- danno alla biodiversità
- danno sotto forma di contaminazione dei siti.

Nella definizione di danno va incluso anche il cosiddetto *danno tradizionale*, cioè a cose e persone, che già trova piena regolamentazione nella legislazione dei paesi, e per

una questione di coerenza con il passato e perché molto spesso il danno alle cose ed alle persone è provocato dalle stesse azioni all'origine del danno ambientale.

Il regime di responsabilità deve, dall'altro lato, collegarsi con la legislazione vigente, relativa alla regolamentazione e controllo delle attività produttive.

Il sistema deve fondarsi in generale sulla responsabilità oggettiva, ossia, non si deve stabilire la colpa dell'attore ma semplicemente il fatto che l'atto ha causato il danno. Soggetto responsabile è da considerare la persona (o le persone) che esercitano il controllo sull'attività che causa il danno.

Il Libro passa, quindi, a definire i criteri per l'applicazione e la valutazione del danno per le tre diverse categorie di danno individuate, in particolare per il danno alla biodiversità considerato che, a differenza degli altri due tipi di danni, per i quali esiste a livello di singoli paesi membri una disciplina consolidata, in nessuno dei paesi europei questo campo è contemplato dalla disciplina sulla responsabilità per danni.

È interessante notare che il Libro Bianco suggerisce, come alternativa all'uso sistematico di tecniche di valutazione economica che coinvolgono un gran numero di persone (quali, per esempio, i costi di viaggio), di ricorrere a tecniche di "trasferimento di benefici" soprattutto se si sviluppano di più database con materiale pertinente alle valutazioni, utilizzabili come riferimenti in casi analoghi.

Considerato la tutela dell'ambiente è interesse pubblico, a differenza del danno tradizionale, è lo Stato (o altri enti pubblici) a doversi far carico *in primis* di un'azione legale contro chi ha danneggiato l'ambiente. In realtà, il problema della limitatezza delle risorse ed il principio che tutti i cittadini debbano sentirsi responsabili del proprio ambiente hanno orientato la Commissione a garantire piuttosto un migliore accesso alla giustizia (la Convenzione di Aarhus è il riferimento fondamentale in tal senso) per l'azione di singoli o di gruppi costituiti in difesa del bene ambiente.

Le azioni contro l'inquinatore sono intraprese dallo Stato (*primo livello*), responsabile *in primis* dell'uso delle somme risarcite per la decontaminazione ed il ripristino dei luoghi. In caso di inadempienza da parte dello Stato, le associazioni ambientaliste (riconosciute dalla legislazione nazionale) esercitano il proprio diritto di agire a titolo sussidiario (*secondo livello*) e per i ricorsi amministrativi ed ordinari sottoposti ad un organo giudiziario e per le azioni contro l'inquinatore.

Conclusioni

Sulla base dell'analisi condotta attraverso il Libro Bianco sulle diverse opzioni per un'azione della Comunità nel campo della responsabilità ambientale, la Commissione individua in una direttiva sulla responsabilità per danni ambientali lo strumento più appropriato, basata sulla responsabilità oggettiva per i danni (alla biodiversità, in termini di contaminazione dei siti, danni tradizionali) causati da attività pericolose regolamentate a livello CE e per responsabilità per colpa per danni alla biodiversità causati da attività non pericolose. Tale direttiva fornirà lo strumento di attuazione del principio "chi inquina paga" più efficace.

Gli strumenti della politica ambientale europea

Una sintesi dei più importanti strumenti attivati a livello europeo

Di seguito si riporta una sintesi dei principali strumenti di politica ambientale. Sono a carattere orizzontale, affiancano, cioè, gli strumenti attivati dalle specifiche normative di settore.

Valutazione di Impatto Ambientale: la valutazione degli impatti di determinati progetti (VIA: Direttiva 85/337/EEC come modificata dalla Direttiva 97/11/EC), pubblici e privati, o di certi piani e programmi (Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica 2001/42/EC) sull'ambiente, sono gli strumenti principe per l'implementazione del principio di prevenzione. Con questi strumenti, infatti, si intende conoscere i potenziali effetti prima della realizzazione del progetto o l'implementazione del programma, suggerendo eventuali modifiche migliorative o, in caso estremo, la scelta di altre alternative. Elemento importante e caratterizzante delle direttive è la predisposizione di meccanismi di coinvolgimento del pubblico nel processo valutativo.

Accordi ambientali: gli accordi ambientali sono accordi in cui le parti interessate si impegnano ad ottenere una riduzione dei livelli di inquinamento, secondo quanto sancito dal diritto ambientale, o obiettivi di carattere ambientale, secondo quanto sancito dall'art.174 del trattato. Solitamente si tratta di impegni unilaterali sottoscritti da industrie ed imprese, spesso attraverso le associazioni di categoria. Gli accordi non sono negoziati con la Commissione, ma possono essere da questa riconosciuti attraverso uno scambio di lettere, una raccomandazione della Commissione spesso accompagnata da una decisione del Parlamento e Consiglio Europeo. Gli indubbi vantaggi riconosciuti a tale strumento sono: un atteggiamento proattivo da parte dei produttori ed imprenditori, soluzioni su misura ed efficaci rispetto ai costi, un più rapido raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Aiuti di stato in favore dell'ambiente: con Comunicazione della Commissione - Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU C 37 del 03.02.2001) la Commissione disciplina lo strumento di finanziamento adottato dagli stati membri a favore di interventi ambientali. Sono riconosciuti tre tipi principali di aiuti: *aiuti al funzionamento concessi per la gestione dei rifiuti e per il risparmio energetico* (nel caso siano adottate norme nazionali più rigorose delle norme comunitarie applicabili, oppure qualora siano adottate norme nazionali in assenza di norme comunitarie, che comportino per le imprese una perdita temporanea di competitività a livello internazionale); *aiuti alle attività di assistenza-consulenza in materia ambientale destinate alle piccole e medie imprese* (conformemente alle disposizioni del regolamento (CE) n. 70/2001); *aiuti all'investimento* (necessari per soddisfare obiettivi ambientali, ridurre o eliminare l'inquinamento e i fattori inquinanti o adattare i metodi di produzione).

Piano d'azione per le tecnologie compatibili con l'ambiente: con Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 28 gennaio 2004, intitolata: «Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea» (COM(2004) 38 def.), l'Unione adotta un piano d'azione per promuovere le tecnologie ambientali (con minori effetti negativi

sull'ambiente rispetto ad altre tecniche adeguate) con la finalità di ridurre la pressione sulle risorse naturali, di migliorare la qualità della vita degli europei e di favorire la crescita economica. Obiettivo del piano d'azione è eliminare gli ostacoli che impediscono di realizzare tutte le potenzialità delle tecnologie ambientali, garantire che l'Unione assuma la leadership nella loro applicazione e mobilitare tutti gli interessati affinché sostengano questi obiettivi.

Direttiva Habitat (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche): la direttiva mira a contribuire alla conservazione della biodiversità negli Stati membri definendo un quadro comune per la conservazione delle piante e degli animali selvatici e degli habitat di interesse comunitario. Essa stabilisce una rete ecologica europea denominata "Natura 2000", costituita da "zone speciali di conservazione" designate dagli Stati membri in conformità delle disposizioni della direttiva e da zone di protezione speciale istituite dalla direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Gli allegati I (tipi di habitat naturali di interesse comunitario) e II (specie animali e vegetali di interesse comunitario) della direttiva forniscono indicazioni circa i tipi di habitat e di specie la cui conservazione richiede la designazione di zone speciali di conservazione. Alcuni di essi sono definiti come tipi di habitat o di specie "prioritari" (che rischiano di scomparire). L'allegato IV elenca le specie animali e vegetali che richiedono una protezione rigorosa.

Direttiva Uccelli (Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici): la direttiva, come modificata ed integrata da successive direttive, mira a proteggere, gestire e regolare tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio degli Stati membri, comprese le uova di questi uccelli, i loro nidi e i loro habitat; regolare lo sfruttamento di tali specie. In ottemperanza a tali direttive, gli Stati membri devono preservare, mantenere o ripristinare i biotopi e gli habitat di questi uccelli, istituendo zone di protezione, mantenendo gli habitat, ripristinando i biotopi distrutti, creando biotopi.

Sistema comunitario di ecogestione ed audit (EMAS): istituito con Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (che sostituisce il Regolamento (CEE) n. 1836/93 del Consiglio, del 29 giugno 1993, sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit), intende promuovere il costante miglioramento dei risultati ambientali di tutte le organizzazioni europee, nonché l'informazione del pubblico e delle parti interessate. Le azioni previste riguardano: l'introduzione e l'attuazione da parte delle organizzazioni di sistemi di gestione ambientale (allegato I); la valutazione obiettiva e periodica di tali sistemi; la formazione e la partecipazione attiva dei dipendenti delle organizzazioni; l'informazione del pubblico e delle altre parti interessate.

LIFE: disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1682/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 settembre 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 1655/2000 riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), mira a contribuire allo sviluppo, all'attuazione e all'aggiornamento della politica e della legislazione

comunitaria nel settore dell'ambiente. Tale strumento finanziario cerca inoltre di facilitare l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche e contribuire allo sviluppo sostenibile nella Comunità. Esso agisce erogando un contributo finanziario ad azioni a favore dell'ambiente nella Comunità e in taluni paesi terzi (paesi rivieraschi del mar Mediterraneo e del mar Baltico, nuovi paesi membri dell'Europa centrale e orientale). Questi ultimi possono partecipare a LIFE-natura e a LIFE-ambiente a condizione di partecipare anche finanziariamente. Per essere ammessi al finanziamento, i progetti devono soddisfare i seguenti criteri: essere di interesse comunitario e contribuire agli obiettivi di LIFE; essere presentati da partecipanti affidabili sul piano finanziario e tecnico; essere realizzabili in termini di proposte tecniche, di calendario, di bilancio e di rapporto costo-beneficio. LIFE è diviso in tre settori tematici, denominati LIFE-Natura, LIFE-Ambiente e LIFE-Paesi terzi. La ripartizione delle risorse finanziarie prevede che il 47% del bilancio totale del programma sia destinato a Life-Natura, il 47% a Life-Ambiente, il 6% a Life-Paesi terzi. Il 95% del bilancio è accordato ai progetti e il 5% alle misure di accompagnamento.

Marchio di qualità ecologica: promuove i prodotti che presentano un minore impatto sull'ambiente rispetto ad altri prodotti dello stesso gruppo. Disciplinato con Regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica (che abroga il regolamento (CEE) 880/92 del Consiglio concernente un sistema comunitario di assegnazione di un marchio di qualità ecologica) mira a: promuovere i prodotti aventi un minore impatto ambientale anziché altri prodotti della stessa categoria; fornire ai consumatori informazioni e indicazioni precise e scientificamente accertate sui prodotti. Dal campo di applicazione del regolamento sono esclusi: i prodotti alimentari; le bevande; i prodotti farmaceutici; le sostanze o i preparati classificati come pericolosi; i prodotti fabbricati con processi suscettibili di nuocere in modo significativo alle persone e/o all'ambiente. I requisiti ambientali sono definiti in funzione della matrice di valutazione dell'allegato I del regolamento.

Promozione delle ONG attive in campo ambientale: con Decisione n. 466/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 1° marzo 2002, che stabilisce un programma di azione comunitario per la promozione delle organizzazioni non governative attive principalmente nel campo della protezione ambientale, la Comunità istituisce un programma di supporto all'attività delle ONG attive principalmente nel campo della protezione ambientale e che contribuiscono allo sviluppo e all'attuazione della legislazione e della politica ambientale comunitaria in tutte le regioni europee. Il programma promuove anche la partecipazione sistematica delle ONG in tutte le fasi del processo decisionale sulla politica ambientale della Comunità e il rafforzamento delle piccole associazioni locali o regionali che agiscono per l'applicazione delle discipline ambientali. Le ONG che possono accedere a tale programma devono essere indipendenti, senza fini di lucro e attive principalmente nel campo della protezione ambientale; attive a livello europeo, con una struttura che copre almeno tre paesi europei (il caso di due paesi è accettato a certe condizioni); stabilite in uno degli Stati membri, in uno dei paesi candidati all'adesione o in un paese balcanico; le cui attività sono conformi ai principi del Sesto programma; hanno forma giuridica da più di due anni e i cui conti annuali sono stati certificati. L'aiuto concesso nel quadro del presente programma si concentrerà sulle priorità del Sesto programma d'azione per l'ambiente,

l'educazione ambientale e l'applicazione della legislazione comunitaria nel settore dell'ambiente.

Politica integrata dei prodotti: la strategia della politica integrata dei prodotti (Integrated Product Policy - IPP) viene delineata in maniera completa nel “Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti” del 7 febbraio 2001, della Commissione (COM(2001) 68) e mira a rafforzare e a riorientare le politiche ambientali concernenti i prodotti, per promuovere lo sviluppo di quelli più ecologici. Perché la strategia possa trovare concreta realizzazione, è necessaria la partecipazione di tutte le parti in causa a tutti i livelli di azione possibile e durante l'intero ciclo di vita dei prodotti: progettazione ecologica presso gli industriali, informazione presso i rivenditori, informazione dei consumatori, che devono scegliere i prodotti più ecologici e usarli in modo da prolungarne la durata di vita e ridurre l'impatto sull'ambiente.

Organismi di supporto alla politica ambientale europea sono:

Agenzia europea dell'ambiente (AEA): istituita con Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio (7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale) e operativa dal 1994 con sede a Copenhagen, l'Agenzia è un organismo indipendente che ha l'obiettivo di proteggere e migliorare l'ambiente conformemente alle disposizioni stabilite nel trattato e ai programmi di azione della Comunità in materia ambientale nell'ottica di instaurare uno sviluppo sostenibile nella Comunità. Essa ha le seguenti funzioni: registrare, raccogliere, analizzare e diffondere i dati sullo stato dell'ambiente; fornire alla Comunità e agli Stati membri le informazioni oggettive necessarie per formulare ed attuare politiche ambientali oculate ed efficaci; contribuire al controllo dei provvedimenti concernenti l'ambiente; contribuire ad assicurare la comparabilità dei dati a livello europeo; stimolare lo sviluppo e l'integrazione delle tecniche di previsione ambientale; assicurare un'ampia diffusione di informazioni ambientali attendibili.

Banca Europea per gli Investimenti: istituita dal trattato di Roma e fondata nel 1958, la BEI è l'istituzione finanziaria dell'Unione europea. Essa contribuisce all'integrazione europea e allo sviluppo economico delle regioni svantaggiate. È l'azionista maggioritario e l'operatore del FEI, il Fondo europeo per gli investimenti istituito nel 1994 per sostenere lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI) a forte crescita e/o attive nel settore delle nuove tecnologie. Nel 2000 è stato creato il Gruppo BEI, costituito dalla BEI e dal FEI, dove la BEI concede prestiti bancari a medio e lungo termine, mentre il FEI è specializzato nelle operazioni in capitale di rischio e nella concessione di garanzie a favore delle PMI. La BEI non persegue scopi di lucro, ma ha il compito di contribuire all'integrazione, allo sviluppo equilibrato del mercato comune e alla coesione economica e sociale facendo appello ai mercati dei capitali e alle proprie risorse.

Riferimenti

Per ulteriori approfondimenti sugli argomenti trattati è possibile scaricare e consultare documenti originali ed aggiornamenti sul sito dell'Unione Europea

http://europa.eu.int/index_it.htm

In particolare, si riporta un elenco dei principali documenti utili:

Sesto Programma di Azione per l'Ambiente della Comunità Europea

- Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni sul Sesto Programma di Azione per l'Ambiente della Comunità Europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" COM(2001) 31 definitivo, 2001/0029 (COD)

Tecnologie ambientali

- Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo "Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea" COM(2004) 38 definitivo

Responsabilità ambientale

- Libro Bianco sulla Responsabilità per Danni all'Ambiente COM(2000) 66 definitivo

Per tutti gli altri argomenti, si può far riferimento ai testi delle direttive e regolamenti citati nel testo della dispensa