



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.8.2011
COM(2011) 531 definitivo

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

Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente

VALUTAZIONE DEFINITIVA

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. CONTESTO POLITICO

Il mondo attuale, assai mutato da quando nel 2002 è stato adottato il decennale Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (PAA)¹, sta uscendo da una profonda crisi economica e finanziaria che mostra chiaramente i rischi sistemici insiti nel mantenimento acritico dello status quo. Viene così ancora una volta ribadita l'importanza dei concetti di crescita verde e di economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio, che possono costituire orientamenti politici utili per la trasformazione dell'economia mondiale sul lungo termine.

L'attuale programma di lavoro dell'UE offre numerose opportunità per un'evoluzione della politica ambientale in questo senso. La strategia "Europa 2020"², che attribuisce notevole importanza all'uso efficiente delle risorse, e la *governance* economica, nella forma del semestre europeo, costituiscono ambiti adeguati per garantire l'integrazione degli obiettivi ambientali nell'agenda socioeconomica generale dell'UE. La Commissione ha da poco adottato una nuova e ambiziosa strategia³, intesa ad arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020, nonché una comunicazione relativa alla preparazione della conferenza "Rio+20"⁴. Di recente essa ha inoltre adottato una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050⁵, un Libro bianco sui trasporti⁶ nonché le comunicazioni Energia 2020⁷ e Piano di efficienza energetica 2011⁸. Nel 2011 la Commissione intende adottare una tabella di marcia per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse. Il programma di lavoro per il 2012 include un progetto sulla politica in materia di acqua e la revisione del piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile"⁹. La politica in materia di qualità dell'aria sarà riesaminata nel 2013. La Commissione ha presentato proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale e sta preparando proposte di riforma della politica agricola comune (PAC), della politica comune della pesca (PCP) e della politica di coesione (PC).

Queste nuove iniziative completeranno la legislazione ambientale in vigore, consolidatasi nel corso degli ultimi anni e applicabile a quasi tutti i settori ambientali ad eccezione del suolo. La corretta applicazione di tale normativa – cui dovrebbe contribuire la comunicazione della Commissione sull'attuazione della normativa UE in materia, da adottare nel 2011 – aiuterà a tutelare l'ambiente e a limitare le conseguenze negative sulla salute.

Fin dall'inizio degli anni '70, i programmi di azione in materia di ambiente hanno stabilito l'indirizzo da dare alla politica ambientale dell'UE e il Sesto PAA deve essere considerato parte di un processo ininterrotto che dura da circa 40 anni. Questo PAA è stato il primo programma in materia di ambiente adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo nell'ambito della procedura di codecisione. Durante il suo periodo di attuazione si sono verificati due allargamenti, che hanno visto la Comunità a 15 diventare un'Unione di 27 Stati

¹ GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

² COM(2010) 2020 del 3.3.2010.

³ COM(2011) 244 del 3.5.2011.

⁴ COM(2011) 363 del 20.6.2011.

⁵ COM(2011) 112 dell'8.3.2011.

⁶ COM(2011) 144 del 28.3.2011.

⁷ COM(2010) 639.

⁸ COM(2011) 109 dell'8.3.2011.

⁹ COM(2008) 397 del 16.7.2008.

membri. Inoltre, grazie all'applicazione della legislazione ambientale dell'UE, è stato possibile giungere a un maggior livello di protezione dell'ambiente.

La presente comunicazione contiene una valutazione definitiva del programma, che permette di avere una visione chiara del processo attuale e futuro di formulazione delle politiche ambientali.

2. RISULTANZE GENERALI

Questa valutazione definitiva è basata su una valutazione esterna, sui risultati di una consultazione pubblica¹⁰ e sulla relazione dell'AEA "L'ambiente in Europa - Stato e prospettive nel 2010" (SOER 2010)¹¹.

È necessario riconoscere fin dall'inizio che il Sesto PAA è stato uno dei tanti fattori alla base della politica ambientale, fattori i cui contributi non sono facilmente distinguibili. Ai fini della valutazione è stato pertanto scelto un approccio pragmatico, consistente in una valutazione delle varie fonti in precedenza indicate al fine di stabilire i risultati e le lacune principali in relazione ai diversi scopi e obiettivi definiti nel Sesto PAA.

Nonostante dette condizioni, la presente valutazione definitiva giunge alla conclusione generale che tutto considerato il Sesto PAA è stato utile in quanto ha fornito un contesto globale per la politica ambientale. Gran parte delle azioni stabilite dal programma sono state o stanno per essere completate.

L'elaborazione del programma ha fornito agli operatori l'opportunità di procedere a un esame generale e di avere una migliore comprensione della politica ambientale dell'UE nel suo complesso. Rispetto ai precedenti programmi il Sesto PAA gode di maggiore legittimità agli occhi delle parti interessate, in quanto è stato adottato mediante la procedura di codecisione e tale fattore ha contribuito ad aumentare il sentimento di condivisione delle successive proposte politiche. Diverse parti interessate considerano il Sesto PAA un punto fermo, non solo a livello nazionale ma, in alcuni Stati membri, a livello regionale e locale, dal quale partire per difendere la politica ambientale da esigenze politiche contrastanti, per garantire i finanziamenti necessari e per permettere alle imprese di prevedere taluni sviluppi politici futuri.

Le sette strategie tematiche¹² del sesto PAA - aria, pesticidi, prevenzione e riciclaggio dei rifiuti, risorse naturali, suolo, ambiente marino, ambiente urbano - sono state sviluppate al fine di aumentare l'integrazione delle politiche e di migliorare la base delle conoscenze. Nonostante i progressi siano stati disomogenei nei settori previsti dalle strategie tematiche, in alcuni casi l'elaborazione delle strategie ha contribuito a rafforzare la volontà politica di adottare obiettivi e scadenziari efficaci e di attuarli. È stato così possibile adottare un approccio più globale nell'elaborazione delle politiche ambientali e raggiungere un parere unanime sul modo migliore di procedere, dati i dubbi in materia di competenza o la scarsa

¹⁰ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/final.htm>

¹¹ <http://www.eea.europa.eu/soer/>

¹² COM(2005) 446 (inquinamento atmosferico); COM(2006) 372 (uso sostenibile dei pesticidi); COM(2005) 666 (prevenzione e riciclaggio dei rifiuti); COM(2005) 670 (uso sostenibile delle risorse naturali); COM(2006) 231 (protezione del suolo); COM(2005) 504 (protezione e conservazione dell'ambiente marino); e COM(2005) 718 (ambiente urbano).

affidabilità dei dati. Secondo le parti interessate, l'impulso maggiore si è verificato a livello delle strategie relative all'ambiente marino, al suolo, all'ambiente urbano e alle risorse, che in alcuni casi hanno persino portato all'adozione di strumenti legislativi specifici. Per le strategie concernenti aria, pesticidi e prevenzione e riciclaggio dei rifiuti si è proceduto in maggior misura al riesame delle misure esistenti, al fine di migliorarne la coerenza e di colmare lacune specifiche.

Tuttavia non vi sono prove certe del fatto che il Sesto PAA abbia favorito l'adozione di strumenti ambientali specifici. I progressi disomogenei nel conseguimento degli obiettivi stabiliti dal programma si spiegano in parte con la sua progettazione, in particolare alla luce dei livelli di ambizione relativi alle diverse aree tematiche. Ad esempio, gli obiettivi per il cambiamento climatico sono stati poi superati da sviluppi politici dinamici in tale settore non dovuti al Sesto PAA, mentre l'obiettivo relativo alla biodiversità per il 2010 non è stato raggiunto in quanto al forte impegno iniziale degli Stati membri non sono corrisposti mezzi adeguati.

In base al trattato i programmi di azione in materia di ambiente debbono essere incentrati principalmente su obiettivi prioritari. La procedura di codecisione invece ha dato luogo a un Sesto PAA che prevede un gran numero di azioni diverse per portata e per effetti. Questo fatto e l'assenza di una visione a lungo termine hanno compromesso la capacità del programma di formulare un messaggio chiaro, che avrebbe potuto contribuire a mantenerne il profilo durante l'intero periodo di attuazione. L'elaborazione delle strategie tematiche ha avuto un notevole costo in termini di tempo e di risorse umane: l'ultima strategia è stata adottata nel 2006. Un fattore limitativo è costituito anche dalle inadeguatezze a livello di attuazione e di applicazione della legislazione dell'UE in materia di ambiente.

Il periodo decennale stabilito per il Sesto PAA non è risultato sempre adeguato. In effetti in alcuni settori (come i rifiuti) è stato sufficientemente lungo da consentire la formulazione e l'adozione di politiche nonché l'avvio della loro attuazione, mentre in altri settori (come risorse, biodiversità) si è rivelato troppo breve a causa della necessità di maggiori informazioni o di altri ostacoli. Infine l'adozione del Sesto PAA, avvenuta nel 2002, ha prodotto effetti in termini di finanziamento per il quadro finanziario pluriennale 2007-2013¹³ ma è arrivata troppo tardi per il periodo 2000-2007¹⁴.

3. SETTORI PRIORITARI

La presente sezione fornisce una valutazione più dettagliata dei settori prioritari del Sesto PAA - natura e biodiversità, ambiente e salute, risorse naturali e rifiuti, cambiamento climatico e questioni internazionali – con riguardo al loro contributo, ai risultati e alle lacune della politica ambientale nel periodo in esame nonché agli insegnamenti tratti.

3.1. Natura e biodiversità

Contributo: a livello di natura e di biodiversità, il Sesto PAA ha portato a sviluppare strategie tematiche in materia di protezione del suolo e di protezione e conservazione dell'ambiente marino, oltre che a mettere in evidenza la necessità di creare una base di conoscenze più solida, di migliorare i finanziamenti e di potenziare le attività in corso. Mediante questo programma si è cercato di portare la consapevolezza politica in materia di natura e di

¹³ COM(2004) 487.

¹⁴ COM(97) 2000.

biodiversità allo stesso livello raggiunto per altre questioni ambientali, in particolare per il cambiamento climatico, sottolineando la necessità di riconoscere maggiormente nel processo politico il valore economico della biodiversità e dei servizi ecosistemici.

Risultati ottenuti: la rete Natura 2000 dei siti protetti è stata ampliata in modo da includere circa il 17% del territorio complessivo dell'Unione europea, mentre la strategia tematica per la protezione del suolo¹² ha messo in evidenza l'importanza del suolo come risorsa essenziale ai fini della salvaguardia della biodiversità. La Strategia tematica in materia di protezione e conservazione dell'ambiente marino¹² ha posto le basi per la tutela della biodiversità marina ed è diminuito l'inquinamento dovuto a nitrati e a fosforo dei fiumi e dei laghi. Inoltre la creazione di una base di conoscenze ha costituito un elemento fondamentale, ad esempio l'iniziativa sull'economia degli ecosistemi e della biodiversità (TEEB - *The economics of ecosystems and biodiversity*)¹⁵ ha stimolato il processo in corso inteso a stabilire un valore monetario per il capitale naturale e i servizi ecosistemici. Il parametro 2010 dell'UE per la biodiversità costituirà un valore di riferimento e l'iniziativa SEBI 2010 aggiornata (*Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators*) per la razionalizzazione degli indicatori europei della biodiversità¹⁶ sarà essenziale per misurare i progressi futuri. Infine è stata recentemente adottata una nuova strategia decennale intesa a tutelare la biodiversità³.

Lacune: non è stato raggiunto l'obiettivo complessivo del Sesto PAA di arrestare il deterioramento della diversità biologica entro il 2010 mentre la maggior parte degli indicatori relativi alla biodiversità, come l'abbandono delle terre, la frammentazione degli habitat dovuta allo sviluppo delle infrastrutture di trasporto, la proliferazione urbana e le pratiche agricole inadeguate, ha mostrato una tendenza generale negativa seppur con significative variazioni regionali. Per una notevole percentuale delle acque dolci in Europa vi è il rischio di non raggiungere un buono stato entro il 2015¹¹. Dalle stime effettuate risulta che il 10-15% delle oltre 10 000 specie non indigene nell'UE ha un impatto negativo sulla natura e sulla biodiversità. Secondo valutazioni biogeografiche dettagliate delle specie e dei tipi di habitat europei elencati nella direttiva "Habitat"¹⁷, soltanto il 17% di questi è in uno "stato di conservazione soddisfacente"¹⁸. Lo sviluppo di una rete di zone marine protette ha richiesto tempo e di conseguenza attualmente i siti designati contengono all'incirca il 6% delle specie e il 10% degli habitat. Il Consiglio ha indicato l'uso sostenibile del suolo tra le priorità del Sesto PAA ma non ha potuto compiere progressi in materia, in particolare con l'adozione della proposta di direttiva quadro sul suolo¹⁹, e ciò ha finora ostacolato la capacità di raggiungere l'obiettivo del Sesto PAA in materia di pratiche di *gestione del suolo* nell'UE.

Insegnamenti tratti: sarebbe stato possibile compiere ulteriori progressi se all'obiettivo di arrestare il deterioramento della diversità biologica entro il 2010 fossero corrisposti l'attenzione politica e gli impegni finanziari necessari da parte dell'UE e degli Stati membri.

3.2. Ambiente e salute

Contributo: il Sesto PAA ha offerto l'opportunità di procedere a un utile inventario degli impegni assunti e delle iniziative programmate nonché di prestare maggiore attenzione ai collegamenti tra i fattori ambientali e la salute umana. Esso ha contribuito all'attuazione di

¹⁵ <http://www.teebweb.org/>

¹⁶ <http://biodiversity.europa.eu/topics/sebi-indicators>

¹⁷ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, GU L 206 del 22.7.1992.

¹⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>

¹⁹ COM(2006) 232.

iniziative che altrimenti non sarebbero forse mai state intraprese, ad esempio nel settore dell'ambiente urbano, o avrebbero richiesto più tempo o sarebbero state meno esaurienti senza l'impulso dato dal programma, come per i pesticidi. Con la strategia tematica del 2005 sull'inquinamento atmosferico¹², a partire da una solida base di conoscenze è stato sviluppato un quadro metodologico completo ed esauriente che costituisce ancor oggi il punto di partenza per una politica integrata sulla qualità dell'aria.

Risultati ottenuti: la protezione della salute umana ha costituito un obiettivo di numerose politiche ambientali, tra l'altro quelle concernenti aria, acqua e prodotti chimici, tuttavia "Il piano d'azione europeo per l'ambiente e la salute 2004-2010"²⁰ ha contribuito ad aumentare la consapevolezza e le conoscenze sui legami tra ambiente e salute. Per quanto concerne prodotti chimici, pesticidi e acqua, è stata adottata una legislazione organica che tuttavia ha tempi di attuazione lunghi e potrebbe perciò richiedere un certo periodo per produrre effetti. Negli ultimi nove anni sono diminuiti i livelli di SO₂, NO_x e piombo presenti nell'aria. Inoltre sono state adottate nuove misure, non previste dal Sesto PAA, che riflettono i cambiamenti intervenuti nelle priorità politiche a seguito dell'aumento dei rischi di carenza idrica e di incendi boschivi.

Lacune: è improbabile che venga interamente raggiunto l'obiettivo del Sesto PAA di fare in modo che, entro una generazione, le sostanze chimiche siano unicamente prodotte e utilizzate in modo da non comportare un significativo impatto negativo sulla salute e sull'ambiente. Peraltro sono ancora incompleti i dati sulle concentrazioni di sostanze chimiche nell'ambiente e negli esseri umani nonché sugli effetti dell'esposizione a miscele complesse di sostanze chimiche ("effetto cocktail"). La strategia tematica per l'ambiente urbano¹² non sembra produrre effetti significativi per quanto concerne l'obiettivo del Sesto PAA di migliorare la qualità dell'ambiente urbano. Il particolato e l'ozono restano tra i fattori più preoccupanti. In particolare, le concentrazioni di PM₁₀ in numerose aree urbane dell'Europa continuano a costituire la causa di un gran numero di morti premature, di malattie respiratorie e cardiovascolari e di casi di cancro. In base alle stime, il 40% della popolazione dell'UE vive in zone urbane con livelli di rumore notturno superiori a quelli raccomandati dall'OMS. Le carenze nell'accesso ad acqua di qualità soddisfacente costituiscono un rischio per la salute in numerose aree rurali.

Esistono inoltre alcune lacune nella legislazione - non soltanto ambientale - per quanto concerne ad esempio l'aria in ambienti chiusi (dato che i cittadini europei passano il 90% circa del loro tempo all'interno di edifici), nonché le emissioni prodotte da apparecchi domestici e commerciali. I limiti nazionali di emissione devono essere riveduti e l'eccessiva deposizione atmosferica di azoto resta un problema nell'intera Unione europea.

Insegnamenti tratti: occorre prestare maggiore attenzione all'attuazione della legislazione a livello nazionale e regionale. I risultati delle ricerche e le informazioni riguardo agli effetti sulla salute della qualità ambientale vanno integrati in maggior misura nel più vasto obiettivo strategico di migliorare la salute pubblica. L'ambiente urbano deve pesare maggiormente nelle politiche di sviluppo, dato che quasi il 75% della popolazione dell'UE risiede in aree urbane.

²⁰ COM(2004) 416.

3.3. Risorse naturali e rifiuti

Contributo: il Sesto PAA ha rafforzato il legame tra la politica sui rifiuti e quella in materia di risorse e ha contribuito a migliorare la gestione dei rifiuti nonché a procedere verso una politica basata su consumo e produzione sostenibili. La strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali¹² ha ispirato ulteriori ricerche, ha portato alla creazione di nuovi forum²¹ e ha costituito il nucleo dei lavori in corso per l'uso efficace delle risorse. La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti¹² ha fornito un quadro strategico comune per la legislazione dell'UE in materia di rifiuti.

Risultati ottenuti: l'utilizzo delle risorse non ha più un tasso di incremento pari a quello della crescita economica. Il piano d'azione sulla produzione e sul consumo sostenibili e sulla politica industriale sostenibile⁹ ha stabilito un insieme integrato di misure per i prodotti ecologici dell'Europa, che prevede tra l'altro la creazione di una piattaforma multilaterale - il forum "Retail" – intesa a incoraggiare consumi più sostenibili. Scopo delle misure di recente adottate, come la direttiva sulla progettazione ecocompatibile²², la revisione del regolamento sul marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel) e l'iniziativa sugli appalti pubblici ecologici, è di avere un impatto positivo sull'utilizzo delle risorse in futuro.

La legislazione sui rifiuti è stata inoltre notevolmente aggiornata e semplificata al fine di rispondere meglio agli obiettivi generali stabiliti dal Sesto PAA. La normativa sulla gestione dei rifiuti è stata resa più completa, introducendo l'analisi del ciclo di vita, stabilendo obiettivi di riutilizzo, riciclaggio e recupero e riducendo la pericolosità di alcuni rifiuti. I quantitativi di sostanze potenzialmente pericolose presenti nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato dell'UE sono notevolmente diminuiti a seguito della direttiva sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose²³.

Lacune: in termini assoluti l'utilizzo delle risorse è tuttora in crescita e ciò è incompatibile con l'obiettivo di rispettare la capacità portante dell'ambiente sul lungo termine. Tra gli Stati membri vi sono ancora differenze sostanziali nella produttività delle risorse. Inoltre aumenta la dipendenza dalle importazioni, che costituiscono ormai il 20% di tutte le risorse consumate, e le conseguenze di tale fenomeno sono ancora in gran parte ignote.

In contrasto con l'obiettivo del Sesto PAA di ridurre il quantitativo complessivo di rifiuti prodotti nell'UE, la produzione di rifiuti sembra essersi stabilizzata, nell'ipotesi più favorevole, o potrebbe essere in aumento. Nonostante la direttiva quadro sui rifiuti accordi maggiore importanza alla prevenzione dei rifiuti rispetto al passato, l'assenza di una base di conoscenze sufficientemente solida e diverse circostanze a livello nazionale non hanno permesso di stabilire misure o obiettivi più concreti.

Insegnamenti tratti: si ritiene che i settori agroalimentare, del trasporto privato e dell'edilizia abitativa generino il 70-80% dell'impatto ambientale dei consumi nell'UE²⁴. Inoltre dalle stime condotte risulta che le incidenze ambientali connesse ai prodotti siano determinate in misura superiore all'80% durante la fase di progettazione¹¹. Detti settori e la progettazione ecocompatibile dovrebbero essere oggetto di maggiore attenzione al fine di far fronte agli effetti delle attività e del comportamento dell'uomo sull'ambiente. L'attuazione della

²¹ Il Centro dati sulle risorse naturali dell'ESTAT e il gruppo internazionale dell'UNEP per le risorse.

²² Direttiva 2009/125/CE - GU L 285 del 31.10.2009, pag. 10.

²³ Direttiva 2002/95/CE - GU L 37 del 13.2.2003, pag. 19.

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf.

legislazione sui rifiuti costituisce tuttora una sfida, in particolare per l'aumento del commercio di rifiuti.

3.4. Cambiamenti climatici

Contributo: il Sesto PAA ha offerto un contributo significativo nel settore dei cambiamenti climatici, in particolare mediante la definizione delle priorità e la mobilitazione di un maggiore sostegno istituzionale, ma altri fattori esterni sono risultati più efficaci, come gli sviluppi internazionali, la sensibilizzazione dei cittadini, il rapporto Stern sulle conseguenze economiche dei cambiamenti climatici e sul costo del mancato intervento, la quarta relazione di valutazione dell'IPCC che ha offerto una solida base scientifica agli interventi per il clima, le inquietudini geopolitiche per la dipendenza dai combustibili fossili, i prezzi dell'energia e la sicurezza energetica, nonché le continue conferme dei cambiamenti climatici nel mondo e dei relativi costi, in particolare a causa di calamità naturali più numerose e gravi in numerose zone del pianeta.

Risultati ottenuti: le finalità stabilite per le iniziative della comunità internazionale non sono state raggiunte e tuttavia gli obiettivi e le ambizioni del Sesto PAA, per quanto concerne le mete e i progressi a livello dell'UE, sono stati superati. Il pacchetto su clima ed energia del 2007 ha stabilito per il 2020 obiettivi riguardo alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, alla quota di energie rinnovabili e all'efficienza energetica. Il sistema per lo scambio di quote di emissioni²⁵ adottato nel 2005 dall'UE ha stabilito un prezzo per le emissioni di carbonio, mentre le direttive sui nitrati e sulle discariche²⁶ sono riuscite a ridurre le emissioni di gas serra. Un nuovo settore in cui elaborare politiche è costituito dall'adattamento ai cambiamenti climatici. Sebbene non fosse contemplata dal Sesto PAA, è stata adottata la direttiva sulla cattura e lo stoccaggio del biossido di carbonio²⁷. Complessivamente gli obiettivi quantificabili vincolanti, come il traguardo del protocollo di Kyoto di ridurre le emissioni dell'8% entro il 2012, saranno superati.

Lacune: gli obiettivi quantificabili, come una quota di energie rinnovabili pari al 12% del consumo totale di energia entro il 2010²⁸, avevano un carattere più utopico ed erano più difficili da raggiungere. Inoltre, l'aumento delle emissioni di gas serra nel settore dei trasporti continua ad essere strettamente correlato alla crescita economica¹¹. Anche le emissioni di idrofluorocarburi sono aumentate nel periodo 1990-2008¹¹, ma non sono ancora regolamentate da una normativa internazionale

Insegnamenti tratti: il Sesto PAA ha contribuito ad aumentare l'interesse dei cittadini per questi temi, ma i fattori di maggiore importanza sono stati la capacità di effettuare una chiara analisi dei costi e dei benefici e l'impegno dei capi di Stato dell'UE a conseguire obiettivi politici fondamentali.

²⁵ Direttiva 2004/101/CE recante modifica della direttiva 2003/87/CE - GU L 338 del 13.11.2004, pagg. 18 - 23.

²⁶ Direttiva 91/676/CEE del Consiglio (GU L 375 del 31.12.1991) e direttiva 1999/31/CEE del Consiglio (GU L 182 del 16.7.1999).

²⁷ Direttiva 2009/31/CE - GU L 140 del 5.6.2009, pag. 114.

²⁸ Direttiva 2001/77/CE - GU L 283 del 27.10.2001.

3.5. Questioni internazionali

Contributo: con il Sesto PAA sono stati ribaditi gli impegni dell'UE riguardo a) all'integrazione degli aspetti ambientali in tutte le relazioni esterne dell'Unione europea e b) alla dimensione esterna della strategia di sviluppo sostenibile dell'UE.

Risultati ottenuti: gli impegni internazionali assunti dall'UE nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica e dell'accordo di Nagoya del 2010 sugli obiettivi in materia di biodiversità hanno recentemente contribuito a far progredire i lavori sulla biodiversità a livello internazionale. Altri accordi multilaterali in materia di ambiente, come la Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato (convenzione PIC)²⁹ e la convenzione di Stoccolma sulle sostanze organiche inquinanti persistenti (convenzione POP)³⁰, hanno ottenuto un notevole successo. L'UE si è inoltre attivamente adoperata per promuovere il coordinamento delle misure su cambiamento climatico e biodiversità a livello internazionale. Negli accordi di libero scambio sono stati inseriti capitoli sullo sviluppo sostenibile e si è cercato di ridurre gli ostacoli agli scambi di beni e servizi ambientali. Infine, la legislazione ambientale dell'Unione ha avuto notevoli effetti a livello mondiale in quanto i paesi che esportano i loro prodotti nell'UE hanno dovuto adottare le norme dell'Unione in materia.

Lacune: nonostante le iniziative che l'UE ha intrapreso per potenziare la cooperazione multilaterale e per dimostrare il proprio interesse riguardo a convenzioni e accordi internazionali, sono stati effettuati progressi limitati verso una migliore *governance* mondiale a livello di ambiente. Le considerazioni ambientali sono state tenute presenti nelle politiche commerciali dell'UE, ma avrebbero potuto essere meglio integrate in temi fondamentali come l'accesso ai mercati negli accordi commerciali. L'integrazione della dimensione ambientale negli aiuti allo sviluppo è dipesa in misura eccessiva dall'importanza a questa accordata dai paesi beneficiari.

Insegnamenti tratti: le sfide ambientali, che in misura crescente sono mondiali, richiedono un impegno più coerente e mirato da parte dell'Unione, affinché questa possa svolgere con maggiore efficacia il suo ruolo nell'elaborazione della politica internazionale e possa impegnarsi per una migliore *governance* ambientale. Le future iniziative dell'UE al fine di affrontare i problemi ambientali a livello regionale e mondiale dovrebbero avere come punto di partenza una visione condivisa, che stabilisca gli obiettivi principali. Ciò consentirebbe anche di mobilitare in modo ottimale risorse finanziarie limitate. Nelle politiche in materia di aiuti, oltre all'efficacia della dimensione ambientale occorre tener presente la maggiore impronta ecologica esterna dell'UE³¹. Si potrebbe e si dovrebbe fare di più per aumentare la consapevolezza riguardo ai costi e ai benefici economici delle questioni ambientali come pure ai costi del mancato intervento. L'UE dovrebbe inoltre incoraggiare la "green economy" a livello mondiale, che integri aspetti ambientali, sociali ed economici come la riduzione della povertà.

²⁹ Decisione del Consiglio riguardante l'approvazione della convenzione sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale, GU L 63 del 6.3.2003.

³⁰ Decisione del Consiglio del 14 ottobre 2004 relativa alla conclusione della convenzione sugli inquinanti organici persistenti.

³¹ Raffronto tra la domanda umana e la capacità ecologica del pianeta di rigenerarsi, ad esempio l'impronta idrica misura il quantitativo di acqua complessivamente necessario per produrre i beni e i servizi consumati.

4. EFFICACIA DELLE IMPOSTAZIONI STRATEGICHE E DEGLI STRUMENTI

Oltre ai suindicati settori prioritari, il Sesto PAA fa riferimento a una serie di approcci e strumenti relativi al processo decisionale, tra i quali figurano la coerenza e l'integrazione, il finanziamento, l'attuazione e l'applicazione, che sono valutati qui di seguito.

Contributo: il Sesto PAA ha completato la strategia di Lisbona³² e la strategia di sviluppo sostenibile³³ e si è interessato segnatamente all'integrazione delle questioni ambientali in tutti i settori di intervento, in particolare mediante le strategie tematiche. Esso ha sottolineato la necessità di razionalizzare la spesa ambientale e il finanziamento della rete Natura 2000. Il 16% del bilancio pluriennale dell'Unione europea per il periodo 2007-2013³⁴, che riguarda la seconda metà del Sesto PAA, è nominalmente assegnato al sostegno degli obiettivi ambientali, tra cui il programma specifico LIFE³⁵.

Il Sesto PAA ha fortemente incoraggiato e promosso principi e strumenti per migliorare il processo decisionale, in particolare le valutazioni d'impatto integrate e il maggiore impiego di strumenti basati sul mercato, e ha sottolineato l'importanza di solide basi scientifiche per lo sviluppo delle politiche.

Risultati ottenuti: il Sesto PAA ha perseguito la coerenza nell'intero ciclo della politica ambientale dell'UE, prendendo in esame obiettivi, strumenti, attuazione e – nonostante la difficoltà di valutarli – esiti. Le strategie tematiche in particolare hanno notevolmente contribuito alla coerenza nei settori prioritari del programma, eliminando importanti carenze, come per l'ambiente marino e l'ambiente urbano, il suolo e le risorse, e affrontando lacune più limitate e specifiche nelle misure esistenti, ad esempio per aria, pesticidi, prevenzione e riciclaggio dei rifiuti.

Per quanto concerne l'integrazione, il Sesto PAA ha contribuito a orientare il processo in corso per l'integrazione delle questioni ambientali nelle riforme della PAC, della PCP e della PC. Sono state inoltre condotte azioni nel settore della silvicoltura che nel 2010 hanno portato all'adozione del Libro verde "La protezione e l'informazione sulle foreste".

Per migliorare l'attuazione della normativa ambientale, la Commissione ha condotto iniziative che vanno da una maggiore attenzione alla *prevenzione* delle violazioni ad attività di esecuzione più strategiche, come l'accento posto su infrazioni sostanziali o sistemiche. La direttiva sulla responsabilità ambientale incoraggia la costituzione di garanzie finanziarie per porre rimedio ai danni ambientali.

Finanziamenti più consistenti sono stati resi disponibili utilizzando i fondi della politica di coesione³⁶ per vari investimenti concernenti l'ambiente, ad esempio per l'energia sostenibile, la biodiversità e la tutela della natura o per i rifiuti e le infrastrutture idriche, come pure i fondi agricoli per migliorare le prestazioni ambientali. Il Sesto e il Settimo programma quadro per le attività di ricerca e sviluppo tecnologico³⁷ hanno anch'essi prestato una crescente

³² COM(2005) 24.

³³ COM(2005) 97.

³⁴ COM(2004) 487.

³⁵ GU L 149 del 9.6.2007.

³⁶ Nel periodo di programmazione 2007-2013, circa un terzo (105 miliardi di euro) dell'importo complessivo dei fondi della politica di coesione sarà investito direttamente o indirettamente nell'ambiente.

³⁷ Decisioni 1513/2002/CE e 982/2006/CE.

attenzione allo sviluppo sostenibile e all'ambiente. Nonostante la sua portata limitata, il programma LIFE ha sostenuto notevolmente l'attuazione del Sesto PAA e ha permesso di condurre iniziative mirate a favore della politica ambientale. Il programma di assistenza per il rispetto della normativa ambientale (Environmental Compliance Assistance Programme - ECAP) offre un aiuto specifico alle piccole e medie imprese. A livello internazionale, la Commissione ha stanziato fondi provenienti da uno strumento di aiuto allo sviluppo³⁸, per il periodo 2007–2013, e da programmi di cooperazione geografica. Alcuni progressi, seppur limitati, sono stati realizzati anche per quanto concerne la soppressione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente in occasione della revisione della PCP e nel settore dei trasporti come pure, più di recente, nel settore del carbone.

Nel corso del tempo sono state sviluppate diverse serie di indicatori al fine di rafforzare la base di conoscenze. Se le relazioni quinquennali SOER sullo stato dell'ambiente, elaborate dell'AEA (Agenzia europea dell'ambiente), hanno offerto l'opportunità di procedere a un inventario essenziale, informazioni regolari possono essere desunte dal riesame della politica ambientale effettuato annualmente dalla Commissione³⁹. Inoltre, l'attuazione di INSPIRE⁴⁰ e l'ulteriore sviluppo del SEIS contribuiranno a migliorare nei prossimi anni i sistemi di informazione in materia di ambiente.

Lacune: nonostante questo obiettivo fosse previsto per la fine del Quinto PAA, e malgrado alcuni progressi, occorre fare di più per migliorare la coerenza tra le varie componenti della politica dell'UE. La pesca continua a costituire un problema per l'eccessivo sfruttamento dell'ambiente marino. Il settore dei trasporti impone ancora un notevole carico ambientale e le pressioni sull'ambiente dovute a produzioni e consumi non sostenibili continuano ad aumentare.

Gli Stati membri possono ancora migliorare notevolmente i risultati rispettivamente raggiunti nell'attuazione della normativa. Il Sesto PAA ha stabilito la prevedibilità delle iniziative future, per fare in modo che gli Stati membri e le parti interessate all'attuazione della normativa siano più preparati. Questo scopo non è stato tuttavia raggiunto: le procedure d'infrazione nel settore dell'ambiente rappresentano ancora un quinto circa dei procedimenti in corso per mancata comunicazione, non conformità o inadeguata applicazione della legislazione dell'UE. L'attuazione è risultata particolarmente problematica nei settori della tutela della natura, dei rifiuti e delle acque, nei quali si sono verificati nel 2010 circa due terzi dei casi d'infrazione dell'UE in materia di ambiente.

Il dibattito politico sul Sesto PAA nel quadro della procedura di codecisione è avvenuto successivamente al dibattito sul quadro finanziario. Nel corso di quest'ultimo erano già stati definiti orientamenti, tutt'altro che ottimali, del bilancio generale per la prima metà del programma, fino al 2006. Deve essere ancora valutato l'effettivo trasferimento dei finanziamenti disponibili nell'ambito dei programmi di aiuto allo sviluppo e di cooperazione geografica verso programmi/progetti ambientali nei paesi beneficiari.

Nonostante i recenti sviluppi positivi, le informazioni in materia di ambiente, in particolare i dati e le statistiche ufficiali, sono ancora incomplete e non sono sempre tempestivamente disponibili. Le misure per sopprimere gradualmente le sovvenzioni dannose per l'ambiente non sono state attuate nella misura inizialmente auspicata, mentre non è stata sfruttata la

³⁸ CEC (2007) Strategia tematica per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali (ENRTP)

³⁹ COM(2009) 304.

⁴⁰ GU L 108 del 25.4.2007.

possibilità di orientare l'imposizione al fine di promuovere una migliore sostenibilità. In alcuni settori sono stati utilizzati strumenti basati sul mercato, in particolare mediante il sistema di scambio delle emissioni dei gas a effetto serra, ma il loro potenziale non è ancora interamente sfruttato.

Insegnamenti tratti: il carattere mutevole delle sfide ambientali richiede una maggiore coerenza dalla formulazione all'attuazione delle politiche, anche a livello di Stati membri, tanto tra settori prioritari, come i cambiamenti climatici e la politica sulla qualità dell'aria, quanto in altri settori importanti dal punto di vista ambientale. I compromessi impliciti nell'elaborazione delle politiche, come gli effetti della produzione bioenergetica o le conseguenze negative dell'energia idroelettrica rinnovabile su numerosi corpi idrici, avrebbero potuto essere più trasparenti.

L'inadeguata attuazione della legislazione ambientale compromette il conseguimento degli obiettivi e la credibilità della politica ambientale e non permette di fare in modo che altri settori si impegnino a migliorare le prestazioni. In base all'esperienza della Commissione, esistono carenze nella *governance* ambientale a livello dell'UE e inadeguatezze nelle disposizioni relative alle informazioni previste dalla legislazione ambientale, come pure in altri atti legislativi dell'UE e nei sistemi di verifica e di controllo.

Occorrono controlli costanti per massimizzare l'efficacia dei finanziamenti da parte di programmi il cui obiettivo principale non è la protezione dell'ambiente. Data la pressione esercitata sui bilanci pubblici, la possibilità di mobilitare capitali del settore privato deve essere valutata in modo adeguato e in una fase iniziale di sviluppo della politica ambientale dell'UE. Inoltre occorre dare la priorità alle politiche che presentano un chiaro valore aggiunto per la creazione di un'economia verde e che possono essere formulate a breve/medio termine, ad esempio gli appalti pubblici ecologici. Sono inoltre necessarie ulteriori iniziative per portare avanti la riforma delle sovvenzioni dannose per l'ambiente.

Occorre una base di conoscenze ambientali più estesa nonché una migliore comprensione dei fattori che favoriscono o ostacolano i miglioramenti e l'attuazione della normativa.

È necessario aumentare le iniziative a favore dell'ecoinnovazione in Europa, in modo da superare gli ostacoli che si frappongono alla diffusione sul mercato dei risultati di ricerche promettenti.

5. SFIDE PER IL FUTURO

I punti fondamentali della politica e della legislazione ambientali sono ormai definiti (tranne per quanto concerne il suolo) ma a causa di carenze di **attuazione** non hanno ancora potuto dispiegare tutte le loro potenzialità di miglioramento.

Nel corso del periodo di attuazione del Sesto PAA, l'ordine economico mondiale è mutato. Stanno emergendo nuovi soggetti economici e, con la crescita della popolazione mondiale, l'aumento della domanda di risorse crea maggiori pressioni sull'ambiente. Durante questo periodo l'UE si è estesa a seguito degli allargamenti e dipende quindi sempre di più dalle importazioni di risorse⁴¹.

⁴¹ (in aumento di oltre il 30% nel periodo 1999-2008, secondo la relazione SOER 2010 dell'AEE).

La politica ambientale tradizionale può svolgere ancora un ruolo fondamentale nella tutela dell'ambiente. Tuttavia i mutamenti nella situazione e la crescente **interdipendenza** delle sfide ambientali rendono necessarie capacità di flessibilità e di adattamento.

La sfida fondamentale della futura politica ambientale consiste nel passare dal risanamento alla prevenzione del degrado ambientale e nell'ulteriore integrazione dell'ambiente in tutte le politiche che lo concernono. In questo contesto una **visione** a più lungo termine garantirebbe sicurezza a livello di orientamenti politici senza compromettere la necessità di tener conto di nuove circostanze nel periodo intermedio.

La Strategia Europa 2020 indica nel passaggio a un'economia **verde, efficiente sotto il profilo delle risorse, competitiva e a bassa emissione di CO²** un potenziale nuovo paradigma per una crescita economica sostenibile. La dipendenza dalle materie prime e dalle risorse naturali nell'UE potrebbe essere ridotta se a livello di produttività delle risorse potessero essere conseguiti nei prossimi decenni i risultati raggiunti in quelli passati per la produttività del lavoro. Un utilizzo più sostenibile del suolo consentirà di ridurre la pressione sugli ecosistemi e sui servizi che essi forniscono. Anche gli sviluppi tecnologici e l'innovazione, in particolare la progettazione ecocompatibile, aiuteranno ad affrontare queste sfide e porteranno a una crescita più sostenibile rispetto al passato.

A **livello internazionale**, l'UE dovrebbe inoltre sfruttare l'effetto leva che esercita quale mercato di circa 500 milioni di persone, con rigorose norme ambientali e competenze e prodotti connessi. Essa può pertanto promuovere una crescita "verde" e sostenibile al di là delle sue frontiere, anche tra coloro che beneficiano di aiuti dell'Unione, continuando a cercar di migliorare la *governance* ambientale a livello mondiale. A questo livello saranno probabilmente necessari cambiamenti basati su decisioni politiche prese sulla base di solide conoscenze scientifiche. Risulta indispensabile **integrare** considerazioni ambientali e a favore di basse emissioni di carbonio nei modelli aziendali di altri settori e garantire la coerenza nel processo che va dall'elaborazione delle politiche fino alla loro attuazione. Occorre affrontare gli ostacoli che si frappongono a una corretta applicazione della legislazione in vigore, in particolare i problemi di *governance* a tutti i livelli negli Stati membri, al fine di proteggere l'ambiente e di limitare le conseguenze negative sulla salute pubblica.

La pressione ambientale acquisisce sempre più un carattere mondiale e sistemico. A causa della complessità delle interconnessioni, è necessaria una **base di conoscenze** più estesa al fine di comprendere meglio le cause e gli ostacoli, di motivare il costo dell'azione o dell'inazione e di sviluppare indicatori attendibili per misurare i progressi compiuti verso un futuro sostenibile per l'UE.

Occorre inoltre esaminare in modo approfondito⁴² le potenzialità di cambiamento a livello di comportamento dei **consumatori**, tanto a livello individuale che collettivo e in particolare nelle comunità urbane, al fine di ridurre le pressioni sull'ambiente. Deve essere esteso l'uso di strumenti basati sul mercato per promuovere modelli di consumo più sostenibile e vanno proseguite le iniziative intese ad eliminare le sovvenzioni dannose per l'ambiente.

Data la pressione esercitata sui bilanci pubblici, in futuro il miglioramento ambientale dipenderà in misura sempre maggiore da una combinazione di finanziamenti pubblici e privati. Stabilire gli obiettivi ambientali e decidere contemporaneamente in quale misura

⁴² http://ec.europa.eu/consumers/behavioural_economics

possono essere finanziati mediante fondi pubblici e privati permette di conseguire maggiore certezza sulla loro realizzazione. Ne consegue che la pianificazione politica ambientale deve allinearsi in maggior misura ai quadri di finanziamento pluriennali, che stabiliscono le dotazioni finanziarie pubbliche concesse a livello dell'UE e il fabbisogno di cofinanziamento in altri settori politici le cui azioni risultano sempre più determinanti per i risultati ottenuti a livello ambientale.

6. CONCLUSIONI

I risultati della presente valutazione indicano che complessivamente il Sesto PAA ha contribuito a iscrivere la politica ambientale in un quadro generale per un periodo di dieci anni, durante i quali la normativa ambientale è stata consolidata e completata così da riguardare quasi tutti i settori collegati all'ambiente con l'eccezione del suolo. Tutti i soggetti interessati ritengono che l'adozione mediante la procedura di codecisione abbia conferito maggiore legittimità e abbia contribuito a creare un senso di condivisione riguardo alle successive proposte politiche. Dalla valutazione emergono anche lacune e limiti: in particolare l'inclusione di obiettivi nel Sesto PAA non garantisce che gli Stati membri siano effettivamente impegnati in tal senso.

Nonostante il Sesto PAA sia giunto all'ultimo anno di attuazione, la Commissione continua a perseguire una politica ambientale ambiziosa, che è ormai parte integrante della strategia "Europa 2020" per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Sono stati adottati orientamenti politici in materia di clima, trasporti e biodiversità e altri seguiranno entro la fine dell'anno con riguardo all'efficacia delle risorse, mentre iniziative nei settori dell'acqua, dell'inquinamento atmosferico, della normativa in materia di rifiuti nonché di consumo e produzione sostenibili sono previsti nei prossimi due anni. Date queste premesse, la Commissione valuterà in qual modo un nuovo programma d'azione per l'ambiente possa apportare un contributo efficace alla politica ambientale in un contesto in rapida evoluzione.