COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.5.2001
COM(2001)264 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile

(Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore:
strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile
(Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg)

I VERSO UNO SVILUPPO SOSTENIBILE IN EUROPA

"L'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, cioè di far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro." - Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo ("Commissione Brundtland"), 1987

Il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 ha invitato la Commissione europea "*a elaborare una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche ai fini di uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico destinata ad essere presentata al Consiglio europeo nel giugno 2001*". Il presente documento è la risposta a tale invito e si ispira al documento di consultazione dei servizi della Commissione pubblicato in marzo e alle molteplici reazioni che esso ha suscitato.

"Lo sviluppo sostenibile va visto come un obiettivo globale" – Commissione Brundtland

Lo sviluppo sostenibile è un obiettivo mondiale. L'Unione europea svolge un ruolo chiave nella realizzazione dello sviluppo sostenibile non solo in Europa, ma anche sulla scena mondiale, dove è necessario un ampio intervento internazionale. Per far fronte a questa responsabilità l'UE e altre parti firmatarie della "dichiarazione di Rio" delle Nazioni Unite del 1992 si sono impegnate, nel corso della XIX seduta speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1997, a elaborare strategie per lo sviluppo sostenibile in tempo utile per il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002. La presente strategia rientra nei lavori preparatori che l'UE sta conducendo in vista del suddetto vertice.

Sviluppo sostenibile - una più ampia visione sul lungo termine

Poco più di un anno fa a Lisbona il Consiglio europeo aveva definito un nuovo obiettivo strategico per l'Unione: *"diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*". Il Consiglio europeo di Stoccolma ha successivamente stabilito che la strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile dovesse portare a compimento e ispirarsi a questo impegno politico, includendo una componente ambientale. In questo modo si riconosce che, nel lungo termine, **la crescita economica, la coesione sociale e la tutela dell'ambiente devono andare di pari passo**.

Completare e consolidare la strategia di Lisbona

Lo sviluppo sostenibile offre all'Unione europea una **visione positiva sul lungo termine** di una società più prospera e più giusta, con la promessa di un ambiente più pulito, più sicuro e più sano: una società che garantisca una migliore qualità della vita per noi, per i nostri figli e per i nostri nipoti. Per raggiungere questi obiettivi nella pratica è necessario che la crescita economica sostenga il progresso sociale e rispetti l'ambiente, che la

Offrire una visione positiva per il futuro

politica sociale sia alla base delle prestazioni economiche e che la politica ambientale sia efficace sotto il profilo dei costi.

Adottare una strategia che offra possibilità di investimento nel lungo termine

Dissociare il degrado ambientale e il consumo di risorse dallo sviluppo economico e sociale impone una notevole ridistribuzione degli investimenti pubblici e privati verso nuove tecnologie compatibili con l'ambiente. Nei prossimi anni la strategia sullo sviluppo sostenibile dovrebbe fungere da **catalizzatore per i politici e l'opinione pubblica,** diventando uno dei motori della riforma istituzionale e del cambiamento dei comportamenti delle imprese e dei consumatori. **Obiettivi chiari, stabili e di lungo termine** serviranno a influenzare le aspettative e a creare le condizioni per dare fiducia alle imprese, incentivandole ad investire in soluzioni innovative, e per creare nuovi posti di lavoro di elevata qualità.

Concentrare l'attenzione sulle minacce più gravi

Per ridurre il divario tra questa visione ambiziosa e l'azione politica pratica, la Commissione propone che la **strategia si concentri su un numero ridotto di problemi che rappresentano una minaccia grave o irreversibile** per il futuro benessere della società europea.

Le principali minacce per lo sviluppo sostenibile

- Le emissioni dei gas a effetto serra prodotte dall'attività umana sono alla radice del **riscaldamento globale**. Il cambiamento climatico potrebbe causare fenomeni meteorologici più estremi (come uragani o inondazioni), con gravi implicazioni per le infrastrutture, i beni immobili, la salute e la natura.

- La salute pubblica è seriamente minacciata dalla comparsa di nuove **forme di patologie resistenti agli antibiotici** e potrebbe risentire anche degli **effetti a più lungo termine di molte sostanze chimiche pericolose** utilizzate oggi quotidianamente; d'altra parte, i pericoli per la **sicurezza alimentare** sono sempre più motivo di preoccupazione.

- Un cittadino europeo su sei vive in **povertà**. La povertà e l'esclusione sociale hanno un enorme impatto diretto sui cittadini: basti pensare alle scarse condizioni di salute, ai suicidi e alla disoccupazione persistente. Il peso della povertà ricade, in maniera sproporzionata, sulle madri sole e sulle donne anziane che vivono sole. La povertà tende inoltre a colpire le stesse famiglie per generazioni.

- Se da un lato l'allungamento dell'aspettativa di vita è ovviamente un dato confortante, unito a tassi di natalità bassi **l'invecchiamento della popolazione** che ne consegue minaccia di rallentare il tasso di crescita economica, oltre che la qualità e la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici e di assistenza sanitaria pubblica. Le spese potrebbero aumentare fino all'8% del prodotto interno lordo in molti Stati membri tra il 2000 e il 2040.

- Negli ultimi decenni la **perdita di biodiversità** in Europa ha subito una **drastica accelerazione**. Le risorse ittiche delle acque europee sono vicine al crollo; il **volume dei rifiuti** è costantemente aumentato più rapidamente del PIL e la **perdita di suolo** e una minore fertilità stanno erodendo la sostenibilità dei terreni agricoli.

- La **congestione dei trasporti** è in rapido aumento e si sta raggiungendo la paralisi. Il fenomeno riguarda soprattutto le aree urbane, che sono confrontate anche da problemi quali il degrado dei centri cittadini, l'espansione delle periferie e la concentrazione acuta di sacche di povertà ed esclusione sociale. Gli **squilibri regionali** all'interno dell'UE rimangono un motivo di seria preoccupazione.

La soluzione di questi problemi richiede un nuovo programma politico

Solo pochissime di queste tendenze contrarie alla sostenibilità sono inedite. A molti livelli di governo e della società si è tentato di affrontarle: iniziative quali l'Agenda 21 locale si sono dimostrate efficaci per creare un consenso attorno alla necessità di cambiamenti su scala locale. Questi tentativi, però, finora hanno avuto solo un successo limitato, per la difficoltà di cambiare politiche e modelli di comportamento ormai consolidati e di riunire le soluzioni in maniera coordinata. Per affrontare queste tendenze insostenibili e realizzare dunque la visione offerta dallo sviluppo sostenibile sono necessari un **intervento urgente; una leadership politica** all'insegna dell'impegno e della lungimiranza; **un nuovo approccio alla politica; un**'ampia **partecipazione** e **l'assunzione di responsabilità a livello internazionale**.

La mancanza di azione potrebbe essere molto più costosa di un intervento anticipato

– **Occorre intervenire con urgenza:** adesso è il momento di affrontare le sfide che mettono a rischio la sostenibilità. Molte delle tendenze che minacciano lo sviluppo sostenibile sono il risultato di scelte di tecnologie di produzione, di modelli di utilizzo del territorio e di investimenti in infrastrutture fatte nel passato e che difficilmente si possono invertire in breve tempo. Anche se gli impatti maggiori della perdita di biodiversità, della maggiore resistenza agli antibiotici o del cambiamento climatico

possono farsi sentire solo a distanza di molti anni, con il tempo essi potrebbero diventare molto costosi o addirittura impossibili da affrontare.

Occorre una leadership politica per prendere decisioni difficili

– **La leadership politica è essenziale:** occorrerà un forte impegno politico per apportare i cambiamenti resi necessari dallo sviluppo sostenibile. Se lo sviluppo sostenibile avrà indubbiamente benefici per la società nel suo complesso, saranno necessari **difficili compromessi** tra interessi divergenti, che dovremo affrontare apertamente e con onestà. Le politiche vanno cambiate in maniera equa ed equilibrata, **senza permettere che limitati interessi settoriali prevalgano** sul benessere della società nel suo complesso.

Una visione coerente e di lungo termine dovrebbe ispirare le politiche

– **Un nuovo approccio alla politica:** l'Unione europea ha un ampio ventaglio di politiche che affrontano le dimensioni economica, ambientale e sociale della sostenibilità; esse mancano, tuttavia, di un sufficiente coordinamento. **Troppo spesso gli interventi necessari a conseguire gli obiettivi di una politica ostacolano i progressi in altre politiche**, mentre le soluzioni dei problemi sono spesso nelle mani di responsabili di altri settori o ad altri livelli di governo. Questa rappresenta una delle cause principali che determinano tendenze insostenibili nel lungo termine. Inoltre, la mancanza di una prospettiva coerente sul lungo periodo fa sì che si concentri un'attenzione eccessiva sui costi a breve termine a discapito della prospettiva di situazioni vincenti per tutti sul lungo termine.

Tutti possono dare un contributo. È essenziale che l'UE abbia un ruolo di primo piano

– **Tutti e a tutti i livelli devono intervenire**: molti dei cambiamenti necessari per garantire lo sviluppo sostenibile possono essere ottenuti solo con un'azione a livello dell'UE: esempi evidenti sono i settori nei quali la Comunità ha competenza esclusiva o dove le economie europee sono talmente integrate che un'azione scoordinata da parte degli Stati membri potrebbe essere inefficace; in altri casi un intervento a livello nazionale, regionale o locale sarà invece più opportuno. Tuttavia, anche **se le autorità pubbliche svolgono un ruolo fondamentale garantendo un contesto chiaro e di lungo termine, in ultima istanza saranno i cittadini e le imprese ad apportare** i cambiamenti nei modelli di consumo e di investimento necessari per realizzare lo sviluppo sostenibile.

Intervenendo sul fronte interno si garantirà una leadership internazionale

– **Un partner responsabile in un mondo globalizzato:** molte delle sfide alla sostenibilità richiedono un intervento su scala mondiale: il cambiamento climatico e la biodiversità ne sono chiari esempi. La Commissione ritiene che i paesi sviluppati debbano essere l'elemento trainante nella realizzazione dello sviluppo sostenibile e per questo invita altri paesi sviluppati ad assumere le proprie responsabilità. La Commissione ritiene che **l'UE debba iniziare facendo ordine al suo interno** per garantire una leadership internazionale e come primo passo verso la sostenibilità su scala globale. La produzione e i consumi dell'UE hanno effetti che travalicano i nostri confini e per questo è necessario garantire che tutte le nostre politiche contribuiscano ad aprire prospettive per lo sviluppo sostenibile su scala mondiale.

Per far fronte a queste sfide la Commissione propone che la strategia dell'UE si articoli in tre parti:

1: una serie di **proposte e raccomandazioni intersettoriali** per aumentare l'efficacia delle politiche e realizzare lo sviluppo sostenibile; ciò significa far sì che le varie politiche si rafforzino a vicenda e non vadano invece in direzioni opposte;

2: una serie di **obiettivi principali e di misure specifiche** a livello di UE per affrontare i temi che rappresentano le maggiori problematiche dello sviluppo sostenibile in Europa:

3: misure **per mettere in atto la strategia** e **verificarne i progressi**.

II FARE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE UNA REALTÀ, REALIZZANDO LE NOSTRE AMBIZIONI

Occorre cambiare le attuali politiche

Per conseguire lo sviluppo sostenibile è necessario cambiare le modalità di elaborazione e applicazione delle politiche, sia nell'UE che nei singoli Stati membri; questa impostazione a sua volta impone un chiaro impegno ai massimi livelli. In questo capitolo vengono presentate alcune proposte intese a garantire risposte più efficaci alle sfide che dobbiamo affrontare.

Migliorare la coerenza tra le politiche

Tutte le politiche devono essere giudicate in base a quanto contribuiscono allo sviluppo sostenibile

Lo sviluppo sostenibile dovrebbe diventare l'obiettivo centrale di tutti i settori e di tutte le politiche: i responsabili devono individuare le possibili ripercussioni – positive e negative – su altri settori e tenerne adeguatamente conto. Per una **valutazione completa di tutti gli effetti** di una proposta è necessario stimarne l'impatto economico, ambientale e sociale all'interno e all'esterno dell'UE; questo esercizio dovrebbe considerare, se necessario, gli effetti a livello di uguaglianza di genere e di pari opportunità. In particolare è fondamentale individuare chiaramente i gruppi che devono sostenere l'onere del cambiamento, affinché i responsabili delle politiche possano valutare la necessità di misure particolari per favorirne l'adattamento. Le valutazioni dovrebbero seguire linee più coerenti e ricorrere a conoscenze specifiche provenienti da molti settori diversi.

Per questo abbiamo bisogno di un'informazone migliore, soprattutto per far fronte ai rischi e all'incertezza

Per poter valutare le proposte in maniera sistematica **occorre un'informazione migliore**. Per citare un esempio, le implicazioni dell'invecchiamento della popolazione non sono ancora del tutto chiarite; lo stesso avviene nel caso della biodiversità e degli effetti sulla salute pubblica di alcuni tipi di inquinamento ambientale o di sostanze chimiche, come quelle che danneggiano il sistema endocrino. Tuttavia, in base al principio di precauzione, la mancanza di conoscenze non può diventare una scusa per non intervenire o per intervenire in maniera avventata. Il rischio e l'incertezza fanno parte della vita: il ruolo della scienza e della ricerca è di contribuire a individuare la natura del rischio e dell'incertezza per fornire una base da cui partire per trovare soluzioni e adottare decisioni politiche; i politici hanno il compito di gestire i rischi in maniera efficace e di spiegarne chiaramente all'opinione pubblica la natura e la portata.

Azione

- ✓ Tutte le politiche dovranno porre al centro dell'attenzione lo sviluppo sostenibile. In particolare nei prossimi esercizi di riesame di alcune politiche comuni si dovrà valutare come esse potranno apportare un contributo più positivo allo sviluppo sostenibile.
- ✓ Il riesame intermedio della politica agricola comune previsto per il 2002 dovrebbe premiare la qualità piuttosto che la quantità, ad esempio incentivando il settore dell'agricoltura biologica e altri metodi agricoli compatibili con l'ambiente, oltre che un ulteriore spostamento di risorse dal sostegno al mercato allo sviluppo rurale.

- ✓ La politica comune della pesca dovrebbe promuovere la gestione sostenibile delle risorse ittiche nell'ambito dell'UE e su scala internazionale, garantendo al contempo la sostenibilità sul lungo termine dell'industria della pesca dell'UE e proteggendo gli ecosistemi marini.

- ✓ La politica comune dei trasporti dovrebbe affrontare le questioni dell'aumento della congestione e dell'inquinamento, promuovendo il ricorso a modi di trasporto maggiormente compatibili con l'ambiente.

- ✓ Le politiche di coesione devono definire meglio le regioni meno sviluppate e quelle caratterizzate dai problemi strutturali più acuti – come il degrado urbano e il declino dell'economia rurale – nonché i gruppi sociali più vulnerabili ad una situazione persistente di esclusione sociale.

- ✓ La Commissione presenterà un piano d'azione per migliorare il quadro regolamentare al Consiglio europeo di Laeken in dicembre. La proposta conterrà meccanismi per garantire che tutte le proposte legislative più importanti prevedano una **valutazione dei potenziali benefici e costi dell'azione o dell'inazione sotto il profilo economico, ambientale e sociale, all'interno e all'esterno dell'UE**. Il Consiglio e il Parlamento dovrebbero modificare le proposte legislative nello stesso spirito.

Garantire prezzi giusti per dare un segnale ai cittadini e alle imprese

Garantendo prezzi giusti si incentiveranno cambiamenti dei comportamenti e delle tecnologie

I prezzi di mercato hanno una forte influenza sul comportamento dei cittadini e delle imprese: le riforme del mercato per ottenere prezzi giusti possono creare nuove opportunità per le imprese, incentivandole a fornire prodotti e servizi che allentino le pressioni sull'ambiente e che rispondano alle esigenze sociali ed economiche. In alcuni casi ciò si traduce in finanziamenti pubblici per servizi che altrimenti non sarebbero prestati, come i servizi pubblici fondamentali in zone a bassa densità di popolazione. Più spesso si tratta di **eliminare le sovvenzioni che incoraggiano uno spreco di risorse naturali** e di attribuire un prezzo all'inquinamento. Agendo sui prezzi in questo modo si fornisce un incentivo permanente a sviluppare e utilizzare tecnologie e apparecchiature più sicure e meno inquinanti e spesso ciò sarà sufficiente per far pendere la bilancia a loro vantaggio.

Azione

- ✓ La Commissione darà la priorità, nelle sue proposte politiche e legislative, ad **approcci orientati ad un'ottica di mercato** che forniscano incentivi sotto il profilo dei prezzi, ogniqualvolta essi possano verosimilmente conseguire obiettivi sociali ed ambientali in maniera flessibile ed efficace sotto il profilo dei costi.

Investire nella scienza e nella tecnologia per il futuro

Il progresso scientifico e tecnico è fondamentale

La nostra prosperità a lungo termine dipende in gran parte dai progressi delle conoscenze e dall'evoluzione tecnologica: senza tali investimenti, gli adeguamenti necessari per garantire uno sviluppo sostenibile dovranno avvenire maggiormente attraverso cambiamenti dei nostri modelli di consumo. Incentivando l'innovazione è possibile sviluppare tecnologie nuove in grado di utilizzare meno risorse naturali, di ridurre l'inquinamento o i rischi per la salute e la sicurezza e che risultino meno costose delle precedenti. L'UE e gli Stati membri dovrebbero **far sì che la legislazione non ostacoli**

l'innovazione né crei eccessive barriere estranee al mercato alla diffusione e all'impiego delle nuove tecnologie.

I finanziamenti pubblici a sostegno del cambiamento tecnologico per lo sviluppo sostenibile dovrebbero andare alla ricerca di base e applicata di tecnologie sicure e compatibili con l'ambiente, oltre che all'analisi comparativa e ai progetti di dimostrazione per incentivare una rapida adozione di tecnologie nuove, più sicure e più pulite. Le politiche in materia di appalti pubblici sono un altro strumento in grado di accelerare la diffusione delle nuove tecnologie, purché non rappresentino una forma di protezionismo mascherato. Anche "un'iniziativa di acquisti ecologici" da parte del settore privato potrebbe aumentare l'impiego di prodotti e di servizi ecocompatibili.

Azione

- ✓ La Comunità dovrebbe sfruttare appieno le potenzialità del prossimo programma quadro di ricerca per finanziare attività di ricerca connesse allo sviluppo sostenibile nell'ambito della Spazio europeo della ricerca.
- ✓ Sulla base del documento di orientamento che la Commissione pubblicherà tra breve, gli Stati membri dovrebbero valutare come **fare un uso migliore degli appalti pubblici** per favorire prodotti e servizi compatibili con l'ambiente.
- ✓ La Commissione incoraggerà le **iniziative del settore privato** che tenderanno ad inserire fattori ambientali nei capitolati per gli acquisti.
- ✓ La Commissione invita l'industria a individuare quelli che ritiene i principali ostacoli allo sviluppo e ad un uso più ampio delle nuove tecnologie in settori quali l'energia, i trasporti e le comunicazioni.
- ✓ La Comunità dovrebbe contribuire a creare, entro il 2008, una capacità europea per il monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES).

Migliorare la comunicazione e mobilitare i cittadini e le imprese

La scienza e la consulenza scientifica danno un contributo essenziale al processo decisionale, ma eventi recenti riguardanti la salute umana e animale hanno scalfito la fiducia dei cittadini nell'obiettività della scienza. Vi è la preoccupazione che le risposte politiche siano state determinate maggiormente da limitati interessi settoriali piuttosto che dagli interessi più ampi della società nel suo complesso. Questa sensazione rispecchia un malessere più diffuso: molti ritengono che la politica sia diventata troppo tecnocratica e distante, e che sia troppo influenzata da determinati interessi. Per contrastare il crescente disinteresse verso il processo politico occorre un'impostazione più aperta.

Un'impostazione più aperta migliorerà le politiche e incentiverà la partecipazione dei cittadini e delle imprese

Un processo politico aperto consente inoltre di identificare chiaramente i compromessi necessari tra interessi divergenti e di decidere in merito in maniera trasparente. **Un dialogo tempestivo e più sistematico** – in particolare con i rappresentanti dei consumatori, di cui si tende spesso a trascurare gli interessi – può forse allungare i tempi di preparazione di una proposta, ma dovrebbe migliorare la qualità della normativa e accelerarne l'applicazione. Occorre infine consultare anche i paesi terzi.

Per garantire che un'ampia fetta della popolazione si "impadronisca" del concetto di sviluppo sostenibile e della sua finalità, oltre alla maggiore apertura del processo di elaborazione delle politiche, sarà necessario anche che ciascun individuo abbia la sensazione che le proprie azioni possano davvero fare la differenza. Per citare un esempio, l'Agenda 21 locale si è rivelata uno strumento efficace per promuovere lo sviluppo sostenibile in ambito locale. Anche il sistema di istruzione svolge un ruolo essenziale per far capire meglio la finalità dello sviluppo sostenibile, incentivando **un senso di responsabilità individuale e collettiva**, che a sua volta favorirà un cambiamento comportamentale.

La politica pubblica ha un ruolo chiave nel promuovere un maggiore senso di responsabilità sociale a livello di imprese e nell'istituire un quadro inteso a garantire che esse integrino considerazioni di natura ambientale e sociale nelle loro attività. Alcune delle imprese più lungimiranti hanno già capito che **lo sviluppo sostenibile offre nuove opportunità** e hanno pertanto cominciato ad adeguare i propri investimenti in questo senso. È necessario incoraggiare le imprese a preferire un approccio proattivo nei confronti dello sviluppo sostenibile nell'ambito del loro operato all'interno e all'esterno dell'UE.

Azione

- ✓ Il Libro bianco della Commissione sulla governance, di prossima pubblicazione, comprenderà proposte in merito ad **un'ampia consultazione delle parti interessate** all'interno e all'esterno dell'Unione, in generale attraverso un'indagine pubblica, prima di avviare qualsiasi proposta importante. Anche nell'ambito del riesame delle principali politiche si cercherà di chiedere il parere degli interessati.

- ✓ Tutte le società quotate in borsa con almeno 500 dipendenti sono invitate a pubblicare il proprio "approccio triplo" **nelle relazioni annuali agli azionisti,** che permetta di misurare le loro prestazioni rispetto a criteri economici, ambientali e sociali (la cosiddetta *triple bottom line*). Le imprese dell'UE sono invitate a dimostrare e a pubblicizzare la loro adesione, a livello mondiale, alle linee guida dell'OCSE relative alle imprese multinazionali o ad altre linee guida comparabili.

- ✓ Gli Stati membri dovrebbero valutare come i rispettivi **sistemi di istruzione** possano contribuire a far comprendere il concetto di sviluppo sostenibile ad ampio raggio.

Tener conto dell'allargamento e della dimensione globale

La strategia dell'UE deve guardare oltre gli attuali confini

La strategia dell'UE non dovrebbe limitarsi agli attuali confini dell'Unione se vuole avere effetti per i paesi che aderiranno all'Unione nei prossimi anni. I futuri Stati membri sono colpiti da molti problemi analoghi, ma presentano anche alcune caratteristiche che li contraddistinguono: ad esempio, hanno un patrimonio maggiore di biodiversità. Nell'Europa allargata, tuttavia, le disparità socioeconomiche saranno ancora maggiori. I nuovi Stati membri avranno, in media, più persone dedite all'agricoltura e un ritardo di investimenti in infrastrutture e tecnologie di produzione. Le future riforme della politica comunitaria dovranno tener conto di tali differenze. I paesi candidati dovrebbero essere coinvolti attivamente nell'attuazione della strategia.

Lo sviluppo sostenibile nell'UE deve favorire la sostenibilità mondiale

Molte politiche dell'UE influenzano le prospettive di sostenibilità ben oltre i confini dell'Unione, e la produzione e i consumi dell'UE aumentano le pressioni esercitate sulle risorse ambientali condivise a livello mondiale. È pertanto importante garantire che le

misure adottate nel campo dello sviluppo sostenibile in Europa diano un contributo allo sviluppo sostenibile nel resto del mondo. Le nostre **politiche - interne ed esterne - devono sostenere attivamente l'impegno che altri paesi** - ed in particolare quelli in via di sviluppo - profondono per realizzare uno sviluppo più sostenibile.

È importante la cooperazione con gli altri paesi e le organizzazioni internazionali

Per contribuire efficacemente allo sviluppo sostenibile su scala mondiale l'UE e gli Stati membri devono collaborare fattivamente con altri paesi e con altre istituzioni internazionali, compresi l'OCSE, l'Organizzazione mondiale del commercio, l'Organizzazione internazionale del lavoro, il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e il programma delle Nazioni Unite per l'ambiente. Il ruolo che l'UE dovrà svolgere in questo contesto più ampio sarà trattato in maniera più approfondita nelle attività di preparazione per il vertice di Rio + 10 che si terrà in Sudafrica nel 2002.

Azione

✓ La Commissione presenterà una comunicazione nella prima metà del 2002 nella quale approfondirà ulteriormente le proprie posizioni sulle **modalità del contributo dell'Unione allo sviluppo sostenibile mondiale**, in previsione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Rio + 10) che si terrà a Johannesburg. Tra le varie tematiche, la comunicazione dovrebbe affrontare la mobilitazione di altre risorse finanziarie destinate agli aiuti allo sviluppo, soprattutto per ridurre la povertà nel mondo.

III DEFINIRE GLI OBIETTIVI A LUNGO TERMINE: INDIVIDUARE LE PRIORITÀ D'INTERVENTO

Occorre un'azione coerente in molte politiche diverse

Occorrono azioni concrete

Le sfide principali per lo sviluppo sostenibile rilevate in precedenza riguardano politiche di vari settori; per questo è necessario un **approccio globale e intersettoriale**. Gli interventi concreti nei settori specifici dovrebbero ispirarsi ai principi definiti nel capitolo precedente e le riforme delle politiche comunitarie esistenti devono puntare ad aumentare al massimo il contributo che esse forniscono agli obiettivi strategici fissati nella strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile.

La strategia dell'UE deve integrare totalmente i pilastri economico, ambientale e sociale dello sviluppo sostenibile

I recenti Consigli europei di Lisbona, Nizza e Stoccolma hanno già approvato obiettivi e misure per affrontare due delle sei tematiche più problematiche per lo sviluppo sostenibile in Europa: **la lotta alla povertà e all'esclusione sociale** e **le implicazioni socioeconomiche dell'invecchiamento della popolazione**. La presente strategia non propone nuove azioni in questi settori; tali obiettivi costituiscono tuttavia parte integrante della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile e vengono presentati nell'allegato I.

Per quanto riguarda le altre quattro tematiche la Commissione propone una serie di obiettivi e misure prioritari a livello di UE che vengono illustrati di seguito. Per conseguire tali obiettivi occorrerà anche un intervento degli Stati membri, sia a livello di politiche nazionali sia nell'ambito delle decisioni adottate in sede di Consiglio relativamente alle modifiche delle politiche comunitarie. La Commissione riferirà sui progressi realizzati per conseguire tutti gli obiettivi della strategia nella sua relazione al Consiglio europeo di primavera (relazione sintetica).

Limitare il cambiamento climatico e potenziare l'uso di energia pulita

Obiettivi principali

- L'UE rispetterà l'impegno assunto a Kyoto, che tuttavia rappresenta solo un primo passo. In seguito l'UE dovrà puntare a ridurre le emissioni di gas a effetto serra in media dell'1% all'anno rispetto ai valori del 1990 fino al 2020.

- L'Unione insisterà affinché gli altri principali paesi industrializzati rispettino gli obiettivi di Kyoto: si tratta di un passo indispensabile per garantire la più ampia partecipazione internazionale per limitare il riscaldamento globale e adattarsi agli effetti che esso avrà.

Misure a livello di UE

- Adozione di una direttiva sull'imposizione dei prodotti energetici entro il 2002. Successivamente, nell'arco di due anni la Commissione proporrà obiettivi ambientali più ambiziosi in materia di imposte energetiche per garantire la piena internalizzazione dei costi esterni, oltre che l'indicizzazione dei livelli minimi delle accise almeno al tasso di inflazione.

- Abolizione progressiva dei sussidi per la produzione e il consumo di combustibili fossili entro il 2010. Se necessario, realizzazione di misure di accompagnamento per creare fonti alternative di occupazione. Verifica della necessità di costituire un deposito di riserve carbonifere e di mantenere o meno un livello minimo di produzione sovvenzionata per motivi di sicurezza dell'approvvigionamento. Presentazione di una proposta della Commissione nel 2001 e adozione da parte del Consiglio prima della scadenza del trattato CECA prevista per il luglio 2002. Valutazione della situazione specifica di alcuni paesi candidati nell'ambito dei trattati di adesione.

- Misure di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fondate sui risultati del Programma europeo per il cambiamento climatico. In particolare, la Commissione presenterà, entro la fine del 2001, una proposta intesa a istituire un sistema europeo di scambio di diritti di emissione di CO_2 entro il 2005.

- I combustibili alternativi, compresi i biocombustibili, dovrebbero rappresentare almeno il 7% del consumo di carburanti di automobili e veicoli pesanti entro il 2010 e almeno il 20% entro il 2020. La Commissione presenterà una proposta nel 2001, che dovrebbe essere adottata nel 2002.

- Azione decisa per ridurre la domanda energetica, ad esempio ricorrendo a norme minime più rigorose e a disposizioni in materia di etichettatura nei settori dell'edilizia e delle apparecchiature per incrementare l'efficienza energetica.

- Maggiore sostegno alla ricerca, allo sviluppo e alla diffusione di tecnologie relative a:

  – risorse di energia pulita e rinnovabile;

  – energia nucleare più sicura, compresa la gestione dei residui nucleari.

Affrontare le minacce per la salute pubblica

Obiettivi principali

- Rendere la sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari l'obiettivo di tutte le parti coinvolte nella catena alimentare.

- Garantire, entro il 2020, che la produzione e l'utilizzo delle sostanze chimiche non comportino pericoli significativi per la salute umana e per l'ambiente.

- Affrontare i temi relativi alle epidemie di malattie infettive e alla resistenza agli antibiotici.

Misure a livello di UE

- Informare e sensibilizzare maggiormente i consumatori, anche attraverso l'istruzione, e garantire un'etichettatura chiara dei prodotti alimentari.

- Creare un'Autorità europea per gli alimenti nel 2002.

- Migliorare la capacità di monitorare e tenere sotto controllo l'impatto sulla salute di alcune sostanze (si pensi alle diossine, alle tossine e ai pesticidi) contenute negli alimenti o presenti nell'ambiente, con particolare riguardo agli effetti sui bambini.

- Riorientare il sostegno garantito dalla politica agricola comune a favore di prodotti e pratiche salutari e di alta qualità piuttosto che a favore della quantità; subito dopo la valutazione del regime del tabacco del 2002, adeguare tale regime per consentire la graduale abolizione dei sussidi, ponendo contemporaneamente in essere misure per creare fonti di reddito e attività economiche alternative per i lavoratori e i coltivatori di tabacco; decidere infine una data ravvicinata sulla base di tali elementi.

- Preparare, entro il 2003, una strategia comunitaria completa intesa a promuovere la salute e la sicurezza sul posto di lavoro e ad ottenere un’importante riduzione degli incidenti sul lavoro e delle malattie professionali.

- Mettere in atto tutta la legislazione intesa ad attuare la nuova politica sulle sostanze chimiche entro il 2004.

- Entro la fine del 2001 la Commissione presenterà un piano d'azione europeo per rallentare la resistenza agli antibiotici attraverso una migliore informazione, una graduale eliminazione dell'uso degli antibiotici come promotori della crescita in agricoltura e un migliore controllo dell'utilizzo di antibiotici nei trattamenti destinati alle persone, agli animali e ai vegetali.

- Creare, entro il 2005, una capacità europea per monitorare e tenere sotto controllo le epidemie di malattie infettive.

Gestire le risorse naturali in maniera più responsabile

Obiettivi principali

- Rompere i legami tra crescita economica, utilizzo delle risorse e produzione di rifiuti.

- Proteggere e ripristinare gli habitat e i sistemi naturali e arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010.

- Migliorare la gestione delle attività di pesca per invertire l'attuale tendenza al calo degli stock ittici e garantire una pesca sostenibile ed ecosistemi marini sani sia all'interno dell'UE che nel mondo intero.

Misure a livello di UE

- Sviluppare una politica integrata dei prodotti in collaborazione con le imprese per ridurre l'utilizzo delle risorse e l'impatto dei rifiuti sull'ambiente.

- Approvare una legislazione UE su una rigida responsabilità ambientale entro il 2003.

- La Commissione istituirà un sistema di indicatori per la biodiversità entro il 2003.

- La Commissione proporrà una sistema di misurazione della produttività delle risorse che dovrà essere operativo entro il 2003.

- Migliorare, in occasione del riesame intermedio della politica agricola comune, le misure agroambientali affinché garantiscano un sistema trasparente di pagamenti diretti per la prestazione di servizi ambientali.

- Nel corso del riesame della politica comune della pesca del 2002, eliminare i sussidi che provocano effetti controproducenti incoraggiando una pesca eccessiva e ridurre la dimensione e le attività delle flotte pescherecce dell'UE ad un livello che risulti compatibile con la sostenibilità a livello mondiale, affrontando in contemporanea i problemi sociali conseguenti.

Migliorare il sistema dei trasporti e la gestione dell'uso del territorio

Obiettivi principali

- Dissociare in maniera significativa l'aumento dei trasporti dalla crescita del prodotto interno lordo per ridurre la congestione e altri effetti secondari negativi connessi ai trasporti.

- Introdurre un cambiamento nell'uso dei trasporti, passando dai trasporti su strada a quelli su rotaia, su vie navigabili e ai trasporti pubblici di passeggeri, affinché la percentuale del trasporto su strada nel 2010 non sia superiore a quella raggiunta nel 1998 (che rappresenta l'anno più recente per il quale sono disponibili dati).

- Promuovere uno sviluppo regionale più equilibrato riducendo le disparità di attività economica e mantenendo la sostenibilità delle comunità rurali e urbane, come raccomandato nello Schema di sviluppo dello spazio europeo.

Misure a livello di UE

- La Commissione proporrà, nel 2002, un quadro in materia di tariffe nel settore dei trasporti che contribuisca a garantire, entro il 2005, che i prezzi dei vari modi di trasporto, compresi i trasporti aerei, rispecchino i costi effettivi per la società.

- Applicare, nel 2003, un quadro che garantisca, attraverso l'utilizzo di sistemi di trasporto intelligenti, l'interoperabilità dei sistemi di pagamento per il trasporto su strada; incentivare un'ulteriore evoluzione tecnologica che permetta di introdurre oneri per l'utenza stradale.

- Dare priorità agli investimenti in infrastrutture per i trasporti pubblici e le ferrovie, le acque interne, la navigazione a corto raggio e le operazioni intermodali. In particolare, nel 2001 la Commissione proporrà una revisione (da adottare nel 2003) degli orientamenti sulle reti transeuropee dei trasporti e, nell'ambito del riesame intermedio dei programmi relativi ai fondi strutturali, promuoverà una notevole riduzione della quota di finanziamenti destinata al trasporto su strada.

- Migliorare i sistemi di trasporto integrando i collegamenti mancanti, sviluppando mercati aperti e la cooperazione a livello di UE (ad esempio, liberalizzazione delle ferrovie, sistemi di traffico aereo). Il "cielo unico europeo" dovrà essere operativo entro il 2004.

- Incentivare il telelavoro accelerando gli investimenti nelle infrastrutture e nei servizi di comunicazione di prossima generazione.

- Avviare, nel 2001, la realizzazione dell'Osservatorio in rete sull'assetto del territorio europeo (ORATE) per definire una serie di indicatori territoriali che consentano di valutare l'impatto delle politiche comunitarie a livello regionale.

- Valutare la coerenza della zonizzazione prevista da varie politiche comunitarie, tenendo conto dei rispettivi obiettivi (ad esempio NATURA 2000, zone agricole meno favorite, zone che possono ottenere finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali o aiuti di Stato).

- Diversificare le fonti di reddito nelle zone rurali, ad esempio aumentando la percentuale di fondi erogati dalla politica agricola comune a favore dello sviluppo rurale.

- Incoraggiare le iniziative locali tese ad affrontare i problemi delle zone urbane; fornire raccomandazioni relative a strategie di sviluppo integrate per le aree urbane e le aree vulnerabili sotto il profilo ambientale.

IV ATTUARE LA STRATEGIA E VERIFICARNE I PROGRESSI: QUALI PASSI DOPO GÖTEBORG

Un bilancio annuale per verificare i progressi

Monitoraggio e relazione periodici dei progressi, sulla base di indicatori

Il Consiglio europeo di Stoccolma ha deciso che **tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile dovranno essere riesaminate nel corso del Consiglio europeo annuale di primavera**. Quantificare i progressi realizzati significherà aggiungere una serie di indicatori a quelli già approvati per monitorare la strategia approvata a Lisbona. Tali

indicatori saranno la conseguenza naturale degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine che la Commissione propone in questo documento.

Azione

- ✓ La Commissione **riferirà ad ogni Consiglio europeo di primavera**, nella sua relazione sintetica, in merito ai progressi registrati nell'applicazione della strategia per lo sviluppo sostenibile.
- ✓ La Commissione proporrà un numero ridotto di **indicatori principali di prestazione** al Consiglio europeo di Barcellona previsto per la primavera del 2002.
- ✓ Il processo di **integrazione delle istanze ambientali** in altre politiche settoriali, avviato dal Consiglio europeo di Cardiff, deve proseguire e fornire un impulso ambientale alla strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile analogo all'impulso dato alle dimensioni economica e sociale nell'ambito degli orientamenti generali di politica economica e degli orientamenti per l'occupazione. Le strategie d'integrazione settoriale delle istanze ambientali dovrebbero pertanto essere in linea con gli obiettivi specifici della strategia UE per lo sviluppo sostenibile.

Occorre modificare i metodi di lavoro

Tutte le istituzioni comunitarie dovrebbero rivedere i propri metodi di lavoro

In tutte le fasi del processo legislativo comunitario le proposte riguardanti i singoli settori vengono preparate e discusse senza dedicare una sufficiente attenzione ai nessi tra di esse. Lo stesso sistema organizzativo della Commissione, del Consiglio e del Parlamento rafforza questa impostazione settoriale e restrittiva. Le tre istituzioni dovrebbero pertanto valutare come intervenire per risolvere questi punti deboli del sistema.

La Commissione perfezionerà le proprie procedure interne per poter presentare proposte più coerenti tra loro. Anche il Consiglio dei Ministri e il Parlamento europeo dovrebbero **rivedere i propri metodi di lavoro**: il Consiglio dovrebbe modificare le proprie strutture per migliorare il coordinamento e la coerenza tra l'operato dei vari Consigli settoriali; il Parlamento europeo potrebbe istituire una commissione per lo sviluppo sostenibile con il compito di fornire un quadro delle più vaste implicazioni delle varie proposte settoriali. Tale commissione potrebbe essere costituita da rappresentanti di altre commissioni, come nel caso del controllo finanziario.

Azione

- ✓ La Commissione istituirà una **"tavola rotonda" sullo sviluppo sostenibile** che riunirà circa 10 esperti indipendenti che rappresenteranno molteplici posizioni e riferiranno direttamente al Presidente della Commissione in tempo utile perché la Commissione possa preparare la relazione sintetica per il Consiglio europeo di primavera e possa presentare raccomandazioni per una maggiore coerenza delle politiche comunitarie.

I riesami periodici consentono di adeguare la strategia all'evoluzione delle priorità previste sul lungo periodo

Lo sviluppo sostenibile è, per sua natura, un obiettivo a lungo termine. Se da un lato un bilancio annuale è un elemento importante per mantenere l'impulso e segnalare tempestivamente difficoltà impreviste, dedicare eccessiva attenzione agli sviluppi e ai

Esami periodici di ampia portata aiuteranno a mantenere la strategia sui giusti binari

dettagli di breve termine può far perdere di vista il quadro più generale. Per questo motivo l'esercizio annuo del Consiglio europeo dovrebbe essere integrato periodicamente da un esame più esauriente all'inizio del mandato di ogni nuova Commissione.

In quell'occasione va esaminata l'efficacia della strategia nel realizzare lo sviluppo sostenibile. Nel tempo la gravità di alcuni problemi – o il valore di alcune misure – può variare e possono emergere altri problemi più urgenti. Dei riesami intermedi periodici consentiranno all'Unione di adeguare la strategia a tali cambiamenti e a cambiamenti nei nostri obiettivi a lungo termine.

Occorre ascoltare la voce delle parti interessate, anche al di fuori dell'Unione

Facendo partecipare le parti interessate al riesame si aumenterà la credibilità ed il valore di tale esercizio. Gli sforzi che l'Unione mette in atto per realizzare lo sviluppo sostenibile dipendono, in ultima istanza, da un senso diffuso di "padronanza" della strategia da parte dei cittadini e delle imprese, della società civile e delle autorità locali e regionali. La strategia avrà più possibilità di essere accettata se sarà basata su un dialogo approfondito con i rappresentanti della società in senso lato.

Azione

- ✓ La strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile **sarà riesaminata in maniera approfondita** all'inizio del mandato di ciascuna nuova Commissione.
- ✓ A partire dal 2002 la Commissione organizzerà un **forum delle parti**, a scadenze biennali, per valutare la strategia dell'UE. La Commissione invita il Comitato economico e sociale ad unirsi nell'organizzazione della conferenza.

Allegato I: Le finalità della strategia di Lisbona nell'ambito della politica sociale

Di seguito vengono riassunti gli impegni enunciati ai vertici di Lisbona, Nizza e Stoccolma.

Lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Obiettivi principali

- Esercitare un impatto decisivo sull'eradicazione della povertà.
- Far aumentare il tasso di occupazione al 67% per il gennaio del 2005 e al 70% entro il 2010; aumentare il numero di donne occupate al 57% nel gennaio 2005 e a oltre il 60% entro il 2010.
- Dimezzare, entro il 2010, il numero dei 18-24enni in possesso solo di un diploma di istruzione secondaria inferiore che non proseguono gli studi e la formazione professionale.

Misure a livello di UE

- Combattere l'esclusione sociale creando le condizioni economiche necessarie per una maggiore prosperità attraverso livelli di crescita e occupazione più elevati e aprendo nuove modalità di partecipazione alla società.
- Potenziare l'attuazione della strategia europea per l'occupazione. Definire approcci comuni per mantenere e migliorare la qualità del lavoro, che dovrebbe essere inserita come obiettivo generale negli orientamenti per l'occupazione del 2002.
- Ultimare, entro la fine del 2001, le attività di aggiornamento delle legislazioni in vigore sull'applicazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso all’occupazione, la formazione e la promozione professionale, e le condizioni di lavoro.
- Approvare, nel corso del 2001, la proposta relativa ad un programma di inclusione sociale.
- Approvare, entro la fine del 2001, indicatori sulla qualità del lavoro e per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Elaborare, entro il 2002, indicatori sulla fornitura di strutture di assistenza per bambini e altre persone a carico e sui regimi di prestazioni familiari. Preparare indicatori per garantire che non vi siano discriminazioni a livello di retribuzione tra uomini e donne.

Implicazioni socioeconomiche connesse con l'invecchiamento della popolazione

Obiettivi principali

- Garantire l'adeguatezza dei sistemi pensionistici e dei sistemi di assistenza sanitaria e sociale per gli anziani, mantenendo al contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche e garantendo la solidarietà tra generazioni.

- Affrontare il problema demografico aumentando il tasso di occupazione, riducendo il debito pubblico e adeguando i sistemi di protezione sociale, ivi compresi i regimi pensionistici.

- Aumentare il tasso medio di occupazione all'interno dell'UE per le donne e gli uomini di età compresa tra i 55 e i 64 anni fino al 50% entro il 2010.

Misure a livello di UE

- Sfruttare le potenzialità del metodo aperto di coordinamento nel campo delle pensioni e preparare un rapporto sulla qualità e sulla sostenibilità delle pensioni alla luce dei cambiamenti demografici, in vista del Consiglio europeo di primavera del 2002.

- Individuare strategie e misure pratiche coerenti per incentivare la formazione continua per tutti.

- Il Consiglio dovrebbe riesaminare periodicamente la sostenibilità sul lungo periodo delle finanze pubbliche, compresi i cambiamenti previsti dovuti alle prossime evoluzioni demografiche, sia nell'ambito degli orientamenti generali di politica economica sia nel contesto dei programmi di stabilità e di convergenza.

- Nel corso del Consiglio europeo di Laeken del 2001 si discuterà approfonditamente di temi quali l'immigrazione, la migrazione e l'asilo politico, nell'ambito delle attività che danno seguito alle conclusioni del vertice di Tampere. In questo senso si dovrebbe riservare la giusta attenzione alla posizione dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nell'Unione.

- Il Consiglio e la Commissione devono riferire congiuntamente, in tempo utile prima del Consiglio europeo di primavera del 2002, su come incrementare la partecipazione della forza lavoro e su come promuovere un invecchiamento attivo.