I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

480ª SESSIONE PLENARIA DEL 25 E 26 APRILE 2012

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA) e seguito del sesto PAA» (parere esplorativo)

(2012/C 191/01)

Relatore: **RIBBE**

La presidenza danese del Consiglio dell'UE, in data 11 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA) e seguito del sesto PAA

(parere esplorativo).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 aprile 2012.

Alla sua 480ª sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 129 voti favorevoli, 2 voti contrari e 6 astensioni.

1. Sintesi delle conclusioni e raccomandazioni del Comitato

1.1 I sei programmi d'azione per l'ambiente (PAA) finora adottati sono stati importanti per dare vita alla politica ambientale europea, ma non sono riusciti a risolvere molti dei problemi ambientali dell'Europa. Il motivo di questa situazione non risiede nella mancata conoscenza delle cause dei problemi o nella scarsità di approcci per affrontarli, bensì nella mancanza di volontà politica.

1.2 Il Sesto programma d'azione per l'ambiente, che scadrà a metà 2012, era stato concepito come componente ambientale della strategia per la sostenibilità varata dall'UE nel 2001, mentre la componente economica era rappresentata dalla strategia di Lisbona. La Commissione europea, senza che il Consiglio avesse deciso in questo senso, ha lasciato cadere la strategia per la sostenibilità in un tacito oblio e ha individuato nella strategia Europa 2020 il nuovo strumento politico-strategico da impiegare; in questo quadro la politica ambientale deve essere coordinata per mezzo dell'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse».

1.3 Il CESE non vede che senso abbia realizzare un nuovo strumento ambientale sotto forma di settimo PAA che affianchi l'iniziativa faro e in cui siano inseriti i settori della politica ambientale non sufficientemente trattati nel quadro della strategia Europa 2020. Non è chiaro il collegamento fra un eventuale settimo PAA, la strategia Europa 2020 e l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse».

1.4 Il CESE raccomanda alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo di rivitalizzare la strategia per la sostenibilità, di scegliere un settimo PAA ampio e volto all'attuazione

come suo strumento di politica ambientale e di integrarvi l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» con tutte le singole iniziative, nonché di garantire un rapporto stretto e coordinato fra le considerazioni di carattere ambientale e quelle di carattere economico. La strategia Europa 2020 aumenterebbe la sua importanza acquisendo il ruolo di realizzare le premesse economiche e finanziarie di breve e medio periodo necessarie per percorrere la strada di uno sviluppo sostenibile sul lungo periodo.

2. **L'importanza dei precedenti programmi d'azione per l'ambiente (PAA)**

2.1 Nel 1972, il Consiglio europeo riunitosi a Parigi decise di adottare misure volte a migliorare il livello, le condizioni e la qualità della vita in Europa. Di conseguenza, nel 1973 l'allora Comunità economica europea adottò il **Primo programma d'azione per l'ambiente** per il periodo 1974-1975. L'ingrediente del successo di quel primo PAA fu l'introduzione del cosiddetto «principio di precauzione», il quale come noto privilegia le azioni volte ad evitare i danni all'ambiente anziché pensare a combattere gli effetti di tali danni una volta avvenuti.

2.2 Il **Secondo programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo 1977-1981, portava avanti gli obiettivi del suo predecessore, con cinque principi guida: a) continuità della politica ambientale, b) creazione di meccanismi per un'azione preventiva, in particolare nei settori dell'inquinamento, della pianificazione territoriale e della gestione dei rifiuti, c) difesa e utilizzo razionale dell'*habitat* naturale, d) priorità alle misure per la difesa delle acque interne e dei mari, per la lotta all'inquinamento atmosferico e al rumore, e) considerazione degli aspetti ambientali nella collaborazione fra la Comunità europea e i paesi in via di sviluppo.

2.2.1 Il secondo PAA ha insomma creato prime importanti basi per ampi settori della politica ambientale, che rimangono tuttora attuali, come nel caso della difesa delle acque, della politica dei rifiuti e della collaborazione internazionale.

2.3 Il **Terzo programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo 1982-1986, introduceva il concetto di **uso sostenibile delle risorse naturali** come obiettivo della politica europea in campo ambientale.

2.4 Il varo del **Quarto programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo 1987-1992, coincideva con l'Anno europeo dell'ambiente, ossia il 1987. Il quarto PAA si contraddistingueva per il fatto di essere stato adottato poco dopo l'Atto unico europeo, che ampliava considerevolmente i poteri della Comunità europea in materia di politica ambientale; parallelamente, con l'attuazione del mercato interno europeo, le norme e i valori limite nazionali in campo ambientale vedevano ridursi il loro ambito d'applicazione. Il dibattito sull'ambiente era allora molto intenso e, alla fine del periodo di validità del quarto PAA, si svolgeva la conferenza di Rio sulla sostenibilità globale.

2.4.1 Una relazione pubblicata nel 1992 sullo stato dell'ambiente sottolineava peraltro che, malgrado tutti gli sforzi compiuti e nonostante i quattro PAA, nella maggior parte dei settori della politica ambientale la situazione era peggiorata o in via di peggioramento, ad esempio in termini di qualità dell'acqua e dell'aria, e di biodiversità.

2.5 In risposta fra l'altro alla conferenza di Rio e alla situazione abbastanza deludente che era stata descritta, all'inizio del 1993 veniva varato il **Quinto programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo 1992-2000.

2.5.1 In linea con le discussioni svoltesi allora durante la conferenza di Rio, veniva formulato l'obiettivo di modificare il modello di crescita della Comunità in modo da imboccare la strada di uno sviluppo duraturo e rispettoso dell'ambiente, un proposito che, dopo tanto tempo, non ha perduto un grammo della propria attualità politica. Il quinto PAA può essere considerato una delle prime iniziative dell'UE nel settore dello sviluppo sostenibile, come indicato anche dal sottotitolo *Per uno sviluppo durevole e sostenibile.*

2.5.2 Il documento proponeva delle **strategie per sette settori**:

— riscaldamento globale,

— acidificazione,

— conservazione delle specie,

— gestione delle risorse idriche,

— ambiente urbano,

— zone costiere,

— gestione dei rifiuti.

Come si può vedere, alcuni di questi settori erano già trattati nei PAA precedenti.

2.5.3 La stessa Commissione europea, procedendo a una revisione del documento nel 1996, individuava i principali punti deboli del programma nella mancanza di obiettivi concreti e in una certa debolezza dell'impegno degli Stati membri. Anche il Comitato economico e sociale europeo, pur osservando nel suo parere del 24 maggio 2000 «che il programma ha prodotto alcuni risultati positivi», si diceva però «molto preoccupato per il continuo peggioramento della qualità dell'ambiente in Europa, che considera il più importante singolo criterio di valutazione dell'efficacia dei successivi programmi di azione europei a favore dell'ambiente e della politica ambientale europea in generale».

2.5.4 Il quinto PAA era il precursore politico-strategico della **strategia per la sostenibilità approvata** dai capi di Stato e di governo **a Göteborg nel 2001**.

2.6 La strategia avrebbe poi trovato realizzazione per la politica ambientale nel **Sesto programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo compreso fra il 2002 e il 21 luglio 2012, e per la politica economica nella cosiddetta strategia di Lisbona.

2.6.1 Anche il sesto PAA aveva un sottotitolo, ossia *Il nostro futuro, la nostra scelta*. Il documento indicava quattro priorità tematiche per la politica europea dell'ambiente: 1) **lotta ai cambiamenti climatici**, 2) **tutela della natura e della biodiversità**, 3) **ambiente, salute e qualità della vita**, 4) **uso** e gestione **sostenibili delle risorse naturali e dei rifiuti**.

2.6.2 Inoltre, come già fatto nel quinto PAA, anche nel sesto venivano annunciate e poi varate sette **strategie tematiche**:

— aria,

— ambiente marino,

— prevenzione e riciclaggio dei rifiuti,

— uso sostenibile delle risorse naturali,

— ambiente urbano,

— difesa dei suoli,

— utilizzo sostenibile dei pesticidi.

2.6.3 Si può immediatamente constatare che anche il sesto PAA si occupa di argomenti «vecchi».

3. **La situazione della politica ambientale e del dibattito sulla sostenibilità in Europa alla fine del sesto PAA**

3.1 Va anzitutto osservato che, anche alla fine del periodo di riferimento del sesto PAA, molti settori iscritti da anni all'ordine del giorno dei piani d'azione per l'ambiente restano trattati in modo insufficiente o sono quasi completamente ancora da affrontare. Per citare solo due esempi:

— la difesa dei suoli figura da anni in diversi programmi d'azione per l'ambiente, ma non si è mai arrivati ad azioni reali intraprese a livello dell'UE, fra l'altro perché il Consiglio non è pervenuto a un accordo sulla proposta di direttiva presentata dalla Commissione;

— quanto alla conservazione delle specie/biodiversità, questo tema si dipana lungo tutta la storia dei programmi d'azione per l'ambiente. Nel 2001 il Consiglio europeo aveva promesso di arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010, ma neanche un programma d'azione per la biodiversità di 160 misure è riuscito a centrare l'obiettivo. Nel 2011 è stata quindi pubblicata una nuova strategia per la biodiversità, con la promessa di raggiungere il traguardo originario con 10 anni di ritardo.

3.2 Il CESE si è già occupato dei risultati parzialmente deludenti del sesto PAA nel parere NAT/528 – CESE 152/2011 del 18 gennaio 2012 (valutazione finale del sesto PAA), soffermandosi anche su una nuova relazione sullo stato dell'ambiente che in sostanza non presenta un bilancio particolarmente positivo della politica ambientale dell'UE.

3.3 L'UE finora non si è veramente interrogata sul perché tanti problemi ambientali siano ancora irrisolti nonostante la lunga serie di PAA. Per il CESE però è chiaro: non si tratta di mancata conoscenza dei problemi o di scarsità di approcci per affrontarli ma, piuttosto, di mancanza di volontà di agire in modo deciso. Manca l'applicazione delle conoscenze, e in parte anche delle decisioni politiche. Il motivo potrebbe essere l'emergere di conflitti d'interesse fra le misure ambientali sempre più necessarie e gli interessi economici di breve termine, risolti a beneficio di questi ultimi.

3.4 Per il Comitato, mentre il sesto PAA volge al termine, il punto principale è che la Commissione europea sembra aver abbandonato la strategia per la sostenibilità il cui pilastro ambientale era rappresentato proprio dal programma d'azione.

3.5 Mentre prima la Commissione e il Consiglio definivano la strategia per la sostenibilità come una politica sovraordinata alle altre, cui fra l'altro si doveva conformare anche la strategia di Lisbona, oggi c'è un preoccupante silenzio in proposito. Nei programmi di lavoro della Commissione non se ne parla più (nonostante non vi sia stata al riguardo alcuna decisione formale del Consiglio). Il CESE ha criticato più volte questo stato di cose e ripete la sua critica anche in questa sede, sottolineando ancora una volta che ritiene un errore far quasi confluire la strategia per la sostenibilità nella strategia Europa 2020. Esso ha più volte spiegato la propria posizione, finora senza reazioni da parte della Commissione, del Consiglio o del Parlamento.

3.6 La struttura fin qui seguita dalla programmazione politica dell'UE, consistente nel cercare di portare avanti insieme i tre pilastri economia, ecologia e questioni sociali all'insegna della strategia per la sostenibilità, è stata quindi scardinata. A questo punto c'è da chiedersi in quale quadro la Commissione, il Consiglio e il Parlamento intendano coordinare, in futuro, la politica di sostenibilità e quella ambientale.

4. **La strategia Europa 2020 e un eventuale settimo PAA**

4.1 La strategia Europa 2020, considerata dalla Commissione come l'elemento centrale della pianificazione e gestione politica, dà almeno una risposta più o meno chiara agli interrogativi su quale sia la posizione della Commissione in proposito.

4.2 Come noto, infatti, la strategia Europa 2020 presenta sette iniziative faro:

— Unione dell'innovazione

— Gioventù in movimento

— Agenda digitale europea

— Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse

— Una politica industriale per l'era della globalizzazione

— Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione

— Piattaforma europea contro la povertà.

4.3 Non c'è da dubitare che l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» sia considerata dalla Commissione come il nuovo programma d'azione per l'ambiente, e il fatto che finora non sia stato presentato alcun progetto per un nuovo PAA, nonostante la scadenza del Sesto programma sia nel luglio 2012, è sicuramente dovuto a quest'idea.

4.4 Non è infatti un caso che la Commissione abbia iniziato a lavorare a un settimo PAA solo dopo che il Consiglio (Ambiente) e il PE hanno sollecitato notizie in proposito.

4.5 La Commissione, nel quadro della «nuova architettura» della sua pianificazione politica e programmatica, ha scelto di fare della strategia Europa 2020 una strategia sovraordinata, da realizzarsi mediante sette iniziative faro, in cui l'iniziativa «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» è il quadro in cui trattare la politica ambientale.

4.6 Diventa però sempre più evidente che:

— da una parte, alcuni settori sovraordinati finora coperti dalla strategia per la sostenibilità (ad es. l'equità a livello mondiale e fra le generazioni) non sono trattati in modo sufficiente dalla strategia Europa 2020;

— dall'altra, alcuni temi ambientali non si ritrovano nell'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse».

4.7 Ad esempio, fra le venti iniziative ambientali specifiche cui l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» dovrebbe dar vita si trova un gran numero di vecchie conoscenze provenienti dai precedenti PAA, come la biodiversità e la politica contro l'inquinamento di acque e aria (compresa la politica dei trasporti), ma poi temi come il rapporto fra l'ambiente e la salute umana, oppure la politica in materia di sostanze chimiche o ancora le nanotecnologie sono trattati in modo insufficiente.

4.8 Il CESE si è espresso sia sull'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» sia sulla relativa tabella di marcia, attirando l'attenzione sui difetti che hanno finora contraddistinto i programmi d'azione per l'ambiente: tante promesse e belle parole, poche misure concrete, indicatori quasi assenti, mancanza di attuazione reale degli obiettivi.

4.9 Il Comitato aveva fra l'altro chiesto alla Commissione, riguardo alle 20 iniziative specifiche annunciate, di precisare attentamente i seguenti aspetti:

— cosa si intende esattamente con il concetto di «impiego efficiente delle risorse»,

— che risultati si possono già conseguire con le ottimizzazioni tecniche, e

— in quali settori occorrerà realizzare i cambiamenti di rilievo annunciati, quale forma assumeranno a seconda dei casi e con l'aiuto di quali strumenti s'intende procedere,

— quali modifiche del comportamento da parte di produttori e consumatori sono concretamente giudicate necessarie e com'è possibile accelerarle ([1]),

ma la Commissione non ha dato seguito a questa richiesta, esprimendosi ancora una volta in termini astratti e non vincolanti.

4.10 Per il CESE si conferma quindi che la Commissione, con l'approccio finora seguito, non risponde in modo sufficiente a tutte le esigenze in campo ambientale, soprattutto non a quelle della sostenibilità. Quale può essere, allora, il contributo di un settimo PAA?

4.11 I tempi in cui i programmi d'azione per l'ambiente servivano a stabilire e illustrare cosa doveva essere fatto sono finiti: i responsabili decisionali in Europa sanno benissimo cosa bisogna fare. I settori in cui occorre ancora elaborare idee nuove sono ben pochi, ad esempio quello della nanotecnologia, ma per questo non c'è bisogno di un programma specifico di azione per l'ambiente.

4.12 Ciò che manca davvero in Europa è l'attuazione delle conclusioni teoriche: vi è un gigantesco deficit di applicazione, cui contribuiscono tutti i livelli (UE, Stati membri, regioni, comuni e cittadini). Il CESE vorrebbe che fosse chiara una cosa: la Commissione può continuare a elaborare dei bei programmi e ad emettere dichiarazioni, ma la responsabilità decisiva della loro attuazione risiede negli organismi degli Stati membri.

4.13 Per il CESE non è un'alternativa valida quella di limitarsi ad elaborare un settimo PAA per inquadrare i settori ambientali non coperti dall'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»: infatti, non sarebbe chiara l'interazione fra tale strumento e a) l'iniziativa faro, b) la strategia Europa 2020.

4.14 Tuttavia, il Comitato è aperto nei confronti di un Settimo programma d'azione per l'ambiente, purché si chiarisca cosa si vuole ottenere con un nuovo programma, come gli si può garantire un maggiore successo rispetto a quelli che l'hanno preceduto e, soprattutto, a quale settore d'intervento sovraordinato dovrebbe servire.

4.15 Il CESE raccomanda alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo di rivitalizzare la strategia dell'UE per la sostenibilità, di scegliere un settimo PAA ampio e volto all'attuazione come suo strumento di politica ambientale e di integrarvi l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» con tutte le singole iniziative, nonché di garantire un rapporto stretto e coordinato fra le considerazioni di carattere ambientale e quelle di carattere economico. La strategia Europa 2020 aumenterebbe la sua importanza acquisendo il ruolo di realizzare le premesse economiche e finanziarie di breve e medio periodo necessarie per percorrere la strada di uno sviluppo sostenibile sul lungo periodo.

([1]) Cfr. GU C 376 del 22.12.2011, pag. 97, punto 1.2.

4.16 Secondo il CESE, un settimo PAA dovrebbe anche concentrarsi sulla definizione di decisioni d'attuazione assolutamente vincolanti nei vari settori rimasti in sospeso per tanti anni.

4.17 Il problema è sapere se l'Europa sia disposta a fare ciò, e se ne sia capace: non si può ignorare che la politica continua a formulare obiettivi ambiziosi e ad annunciare iniziative ma, quando ad esempio la Commissione le presenta per davvero, sono gli stessi politici a trovare dei motivi per cui non sarebbe possibile vararle o porle in pratica. L'elenco di questi casi è assai lungo: che si tratti della direttiva sull'efficienza energetica, bloccata dal Consiglio, o della mancata attuazione di una vecchia promessa contenuta nella strategia per la sostenibilità, ossia quella di redigere una lista delle sovvenzioni dannose per l'ambiente ai fini della loro abolizione: l'enunciazione di propositi non sempre viene seguita dalla loro attuazione, e spetta alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento spiegare all'opinione pubblica cosa intendano fare per porre rimedio alla situazione.

Bruxelles, 25 aprile 2012

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON