



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.09.2000
COM(2000) 547 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SULLA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE:
UNA STRATEGIA PER L'EUROPA**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SULLA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE:
UNA STRATEGIA PER L'EUROPA**

Riassunto

Le zone costiere rivestono un'importanza strategica per tutti gli europei: accolgono una percentuale elevata di cittadini europei, costituiscono una fonte rilevante di alimenti e materie prime, rappresentano un collegamento fondamentale per i trasporti e le attività commerciali, ospitano alcuni tra gli habitat naturali più interessanti e sono un luogo privilegiato per il tempo libero. Esse sono però soggette a gravi problemi quali la distruzione degli habitat, la contaminazione delle acque, l'erosione costiera e l'impoverimento delle risorse. Lo sfruttamento eccessivo delle limitate risorse delle zone costiere (inclusa la loro ridotta estensione) porta a conflitti sempre più frequenti tra i vari utilizzi che si fanno di tali zone, come tra l'acquacoltura e il turismo. Le zone costiere soffrono inoltre di gravi difficoltà socioeconomiche e culturali, quali la disgregazione del tessuto sociale, la marginalizzazione, la disoccupazione e la distruzione del patrimonio provocata dall'erosione. Il grande valore delle zone costiere e le loro potenzialità impongono di trovare soluzione a tali problemi, che assumono una dimensione europea e ai quali occorre quindi rispondere con azioni a tale livello.

Il programma dimostrativo sull'assetto integrato delle zone costiere della Commissione ha preso in esame i numerosi problemi biologici, fisici e antropici che tali zone si trovano attualmente ad affrontare e la loro interdipendenza. Le cause di tali problemi possono essere ricondotte alla mancanza di conoscenze, a leggi inadeguate e non coordinate, all'assenza di coinvolgimento delle parti interessate e di coordinamento tra gli organismi amministrativi competenti.

Non esistono soluzioni legislative semplici a problemi di tale complessità. L'eterogeneità delle condizioni fisiche, economiche, culturali e istituzionali richiede una risposta flessibile che indirizzi le strategie verso la ricerca di una soluzione ai problemi reali sul tappeto. Si rende quindi necessario un approccio integrato e partecipativo, che garantisca una gestione sostenibile delle zone costiere d'Europa a livello ambientale ed economico, ma che sia anche equo e coesivo a livello sociale.

Per questi motivi e per far fronte agli impegni assunti, tra i quali gli obblighi dell'UE sulla base di accordi internazionali come il capitolo 17 dell'Agenda 21, il presente documento propone una strategia europea di gestione integrata delle zone costiere.

Questa strategia vuole promuovere la collaborazione sul piano della pianificazione e gestione delle zone costiere attraverso la partecipazione diretta dei cittadini. La strategia definisce il ruolo dell'UE quale leader e guida nel processo di attuazione a livello locale, regionale e nazionale della gestione integrata delle zone costiere da parte degli Stati membri, sottolineando inoltre la necessità di una collaborazione ininterrotta tra i servizi della Commissione.

Ove possibile, la strategia si basa su strumenti e programmi esistenti - molti dei quali non concepiti esclusivamente per le zone costiere - che saranno integrati da alcune nuove attività, in particolare per quanto concerne lo sviluppo delle migliori prassi e la diffusione delle informazioni. Al fine di incoraggiare la gestione integrata delle zone costiere ad altri livelli amministrativi, la strategia comprende una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio agli Stati membri.

La strategia dovrebbe auspicabilmente migliorare la gestione delle zone costiere, nonché promuovere l'attuazione di una vasta gamma di normative e politiche riguardanti tali zone.

L'approccio delineato nella presente strategia vuole inoltre costituire un modello per l'introduzione dello sviluppo sostenibile in altre zone del territorio europeo.

INDICE

PREMESSA – Obiettivo della comunicazione

I. La gestione delle zone costiere: raccogliere la sfida

- A) I problemi delle zone costiere
- B) L'importanza strategica delle zone costiere per tutti gli europei

II. Conclusioni tratte dal programma dimostrativo della Commissione sull'assetto integrato delle zone costiere

- A) I problemi di base
- B) Risoluzione dei problemi attraverso un approccio territoriale integrato: la necessità di un intervento UE

III. Una strategia europea per la gestione integrata delle zone costiere

- A) Promuovere la gestione integrata delle zone costiere negli Stati membri e a livello dei "Mari regionali".
- B) Formulare politiche UE compatibili con la gestione integrata delle zone costiere
- C) Promuovere il dialogo tra le parti interessate delle zone costiere europee
- D) Sviluppare le migliori prassi in materia di gestione integrata delle zone costiere
- E) Produrre informazioni e conoscenze inerenti alle zone costiere
- F) Diffondere informazioni e sensibilizzare l'opinione pubblica
- G) Attuazione della strategia

IV. Osservazioni conclusive

Allegato I – I principi della gestione integrata delle zone costiere

INTRODUZIONE

Il presente documento illustra una serie di conclusioni e raccomandazioni che costituiscono la strategia dell'UE per la gestione integrata delle zone costiere. Esso si basa sui risultati del programma dimostrativo sull'assetto integrato delle zone costiere (realizzato in collaborazione tra le Direzioni generali per l'ambiente, la pesca e la politica regionale della Commissione, con la partecipazione della direzione generale per la ricerca e al Centro comune di ricerca della Commissione). La strategia intende perseguire gli obiettivi del trattato europeo che riguardano lo sviluppo sostenibile e integrare le problematiche ambientali in tutte le altre politiche UE per le zone costiere strategicamente importanti e significative.

Oltre a fornire risposta a due richieste del Consiglio riguardanti una strategia europea per la gestione integrata delle zone costiere¹, le azioni delineate nel presente documento costituiscono un contributo dell'UE all'attuazione di accordi internazionali, incluso il capitolo 17 dell'Agenda 21², il "Jakarta Mandate" sulla biodiversità marina e costiera nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica ed il Codice di condotta della FAO per la pesca responsabile, il cui articolo 10 è interamente dedicato alla gestione integrata delle zone costiere.

La strategia intende perseguire tali obiettivi attraverso l'impiego più efficiente e coordinato possibile degli strumenti comunitari esistenti, coinvolgendo maggiormente i diretti interessati (*shared governance*), in linea con gli obiettivi strategici della Commissione relativi agli anni dal 2000 al 2005.

I. LA GESTIONE DELLE ZONE COSTIERE: RACCOGLIERE LA SFIDA

A) I problemi delle zone costiere

Le zone costiere d'Europa sono soggette ad una serie di problemi biofisici e antropici intercorrelati. Esse costituiscono, di fatto, un sistema naturale complesso e dinamico e subiscono quindi la forza delle correnti, gli effetti del trasporto dei sedimenti e quelli delle frequenti burrasche. Esse sono inoltre particolarmente esposte ad un eccessivo sfruttamento o ad attività antropiche inadeguate. Nel programma dimostrativo sull'assetto integrato delle zone costiere³, la Commissione ha preso in esame i problemi specifici di 35 aree rappresentative in Europa. Probabilmente, dette aree non costituiscono un campione esaustivo di tutti i problemi che interessano le zone costiere e indubbiamente lo studio di altre aree metterebbe in evidenza ulteriori difficoltà specifiche, ma i progetti hanno comunque fornito una panoramica complessiva dalla quale trarre diversi esempi.

Il problema biofisico principale delle zone costiere è rappresentato da uno sviluppo non mantenuto entro i limiti della capacità di tolleranza dell'ambiente locale. Alcune delle manifestazioni più ricorrenti di tale problema sono:

¹ GUC 135 del 18.5.1994, pag. 2.

² Il capitolo 17 dell'Agenda 21 impegna i firmatari costieri, inclusa l'UE, a perseguire la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile delle zone costiere. Il programma Area A ("Gestione integrata e sviluppo sostenibile delle zone costiere e marine, incluse le zone economiche esclusive") sottolinea che ciascuno Stato costiero deve valutare la creazione, oppure, ove necessario, il rafforzamento adeguato, dei meccanismi di coordinamento per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile delle zone costiere e marine e delle loro risorse, sia a livello locale, sia a livello nazionale.

³ Cfr. la sezione II della presente comunicazione.

- diffusa erosione costiera, spesso aggravata da infrastrutture antropiche inadeguate (incluse quelle erette “a difesa delle coste”) e da uno sviluppo eccessivamente vicino al litorale; *le opere di ingegneria realizzate in alcune zone portuali hanno contribuito ad accelerare l’erosione del vicino litorale, poiché non hanno preso in debita considerazione le dinamiche e i processi che caratterizzano le zone costiere; anche l’estrazione di gas può provocare erosione costiera*⁴;
- distruzione degli habitat, dovuta a una scarsa programmazione dei piani regolatori e di assetto del territorio, o all’eccessivo sfruttamento dei mari; *questo problema assume una rilevanza particolare nelle regioni in fase di rapida espansione economica, come i paesi dell’Europa centrale e orientale.*
- perdita della biodiversità, con declino delle riserve alieutiche costiere e marine come conseguenza dei danni arrecati alle zone costiere di riproduzione e crescita del novellame; *i Piani d’azione regionali per la biodiversità hanno identificato fino a 30 azioni necessarie per prevenire un’ulteriore perdita di habitat e bloccare il declino delle specie in alcune zone costiere nell’area metropolitana dell’Europa nord occidentale;*
- contaminazione del suolo e delle risorse idriche, poiché l’inquinamento da fonti marine o proveniente dall’entroterra, fra cui anche quello originato dalle discariche, si sposta verso la costa; *in alcuni Stati membri, l’inquinamento riversato nei fiumi e provocato, in paesi vicini, da effluenti agricoli a monte si ripercuote sulla qualità delle acque costiere;*
- problemi relativi alla qualità e quantità delle risorse idriche, poiché la richiesta idrica supera la capacità di fornitura o di depurazione; *le infiltrazioni di acqua salata (“intrusione salina”) provocate dall’eccessivo sfruttamento delle falde freatiche costiere costituiscono un problema grave in molte aree del bacino del Mediterraneo; il danno alle falde determina di solito la riduzione permanente delle risorse idriche disponibili.*

In molti casi, questi problemi fisici e biologici sono alla base dei problemi antropici cui sono soggette le zone costiere, quali l’aumento nel numero e nell’intensità delle attività antropiche, o si sono a questi aggiunti; in particolare:

- la disoccupazione e l’instabilità sociale che derivano dal declino dei settori tradizionali o eco-sostenibili, quali la pesca costiera su piccola scala; *in molte zone costiere, la pesca costiera professionale incontra problemi di competitività;*
- la competizione per l’utilizzo delle risorse; *la scarsa disponibilità di aree adeguate all’acquacoltura conseguente all’assegnazione dello spazio ad usi diversi costituisce un limite preoccupante all’espansione di questa attività;*
- la distruzione del patrimonio culturale e la disgregazione del tessuto sociale provocati dallo sviluppo incontrollato (in particolare del turismo); *molte tra le isole europee – dalle Canarie agli arcipelaghi di Svezia e Finlandia – stanno vivendo tale problema;*

⁴ Gli esempi forniti nella presente sezione in corsivo sono tratti dalle numerose esperienze del programma dimostrativo sull’assetto integrato delle zone costiere della Commissione; è possibile trovare ulteriori dettagli sui singoli progetti al seguente indirizzo web: europa.U.E.int/comm/environment/AIZC/home.htm.

- la perdita di patrimonio e di occasioni di sviluppo, con la progressiva erosione costiera; *a livello locale, l'erosione costiera è vista come la minaccia più concreta al mantenimento dei livelli di reddito esistenti in molte aree che vivono di turismo;*
- la perdita di possibili posti di lavoro su base permanente, dovuta al progressivo degrado delle risorse; *le barche utilizzate nella pesca amatoriale sono spesso soggette a un trattamento a base di tributirina (TBT), una sostanza che può avere un impatto negativo sull'industria dell'acquacoltura;*
- la marginalizzazione e l'emigrazione, inaspriti dalla mancanza di infrastrutture adeguate, tra le quali reti di comunicazione e di trasporto che coprano l'intero arco dell'anno; *la rete stradale inadeguata e la mancanza di uno sviluppo complessivo dell'economia locale in molte zone costiere periferiche o isolate ha provocato flussi migratori, i quali, a loro volta, causano una carenza di infrastrutture atte a far crescere e mantenere viva la comunità locale.*

Questi esempi illustrano come le risorse naturali e la struttura sociale in molte delle zone costiere d'Europa stiano attualmente subendo un processo degenerativo irreversibile.

B) L'importanza strategica delle zone costiere per tutti gli europei

Le zone costiere rivestono un'importanza fondamentale per l'Europa, poiché accolgono una percentuale elevata di cittadini europei e una quota crescente delle loro attività economiche⁵. Le zone costiere espletano funzioni economiche, residenziali, di trasporto e ricreative di particolare rilevanza, che dipendono tutte dalle caratteristiche fisiche, dalla bellezza del paesaggio, dal patrimonio culturale, dalle risorse naturali e dalla ricchezza della diversità biologica marina e terrestre (e delle risorse biologiche). Tutto ciò costituisce la base del benessere - ed il presupposto per una florida economia - per gli attuali abitanti delle zone costiere e per i loro discendenti.

Ciò non riguarda tuttavia esclusivamente le persone che vivono o lavorano nelle zone costiere. La complessità dell'economia odierna fa sì che la maggior parte degli europei, inclusi coloro che vivono lontano dalle zone costiere o persino in paesi senza sbocchi sul mare, abbia comunque un legame con tali zone. Quasi tutti gli europei sfruttano le zone costiere per ricavarne alimenti e materie prime, come importante mercato merci o come collegamento vitale per i trasporti e il commercio. Inoltre, le zone costiere sono la destinazione preferita per le vacanze dei cittadini europei e offrono alcuni tra gli habitat e i paesaggi più belli. La soluzione ai problemi delle zone costiere riveste quindi un'importanza strategica per tutti gli europei⁶.

⁵ Nel 1995 la comunicazione della Commissione COM(95)511 ha reso noto che il 47% della popolazione dell'UE risiedeva in maniera permanente nel raggio di 50 km dalla costa. Dal 1995 i flussi migratori hanno registrato una tendenza netta verso le zone costiere; è quindi ragionevole supporre che tale valore sia oggi superiore al 50%.

⁶ In un articolo del 1997 apparso sulla rivista "Nature" ("The value of the world's ecosystem services and natural capital", Costanza et al., Nature 387, 253-260, 1997), un gruppo di ecologisti ed economisti ha fornito una valutazione del valore all'ettaro di ciascuno dei principali habitat della Terra. Degli 11 habitat presi in considerazione, i 3 con il valore più elevato sono risultati: gli estuari, le zone palustri /le pianure alluvionali, banchi di alghe/vegetazione sommersa alofila e acquitrini salmastri/mangrovie.

II. CONCLUSIONI TRATTE DAL PROGRAMMA DIMOSTRATIVO DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULL'ASSETTO INTEGRATO DELLE ZONE COSTIERE

Dalla fine degli anni '80 si è diffusa una maggiore consapevolezza internazionale sui problemi che riguardano le zone costiere. Diversi organismi, tra i quali l'OCSE e le agenzie dell'ONU, hanno dibattuto la questione e commissionato studi per valutare come migliorarne la gestione. Un contributo specifico da parte dell'Europa è dato dalla comunicazione della Commissione COM(95)511, che annunciava un programma dimostrativo sull'assetto integrato delle zone costiere atto a "evidenziare le condizioni pratiche da riunire affinché lo sviluppo sostenibile diventi una realtà in tutte le diverse situazioni del litorale europeo". Dal programma dimostrativo avrebbero dovuto emergere elementi per l'elaborazione di proposte per ulteriori eventuali misure da attuare, tanto a livello europeo che ad altro livello, per promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone costiere europee.

Come delineato nella relazione intermedia⁷, il programma dimostrativo sull'assetto integrato delle zone costiere è articolato in una serie di progetti dimostrativi, nella raccolta dei dati provenienti dalle attività di ricerca e di informazione della Commissione e dell'Agenzia europea dell'ambiente e nell'organizzazione di gruppi di lavoro regolari, con i capi progetto e i componenti del gruppo di esperti nazionali. Gli insegnamenti e le esperienze tratte da tali attività sono state utilizzate come base per una serie di sei studi tematici orizzontali e per la preparazione di due documenti, "Verso una strategia europea per l'assetto integrato delle zone costiere (AIZC): principi generali e opzioni politiche" e "Insegnamenti del programma dimostrativo della Commissione europea sull'assetto integrato delle zone costiere (AIZC)".

Sulla base di tali documenti, è stata avviata una consultazione pubblica preliminare di vasta portata; tutte le parti interessate o coinvolte sono state invitate a sottoporre commenti e idee sui provvedimenti necessari a livello UE per un'azione di promozione della gestione integrata delle zone costiere. Sono state organizzate alcune riunioni con tutte le parti interessate in ciascun paese⁸, cui ha fatto seguito un importante seminario delle parti interessate a Bruxelles; alcuni rappresentanti della Commissione hanno inoltre partecipato ad una decina di riunioni settoriali a livello europeo. Sia il settore pubblico sia quello privato hanno attivamente manifestato il proprio interesse nella consultazione. Sul sito web della Commissione è disponibile un documento riassuntivo che raccoglie i risultati di tutti gli incontri e i 171 contributi scritti⁹.

Le esperienze del programma dimostrativo e le idee espresse nel corso della consultazione costituiscono la base della strategia presentata nel presente documento.

⁷ COM(97)744.

⁸ Grazie all'organizzazione di riunioni separate per ciascun paese (o congiuntamente nel caso di Spagna e Portogallo), è stato possibile affrontare questioni inerenti alla struttura giuridica/istituzionale/culturale a livello nazionale. Oltre a sollecitare commenti, dette riunioni sono anche servite a rendere noti i risultati tecnici del programma dimostrativo ed a promuovere la gestione integrata delle zone costiere a livello nazionale, grazie al rafforzamento del dialogo tra i soggetti interessati, come annunciato nel documento COM(95) 511.

⁹ All'indirizzo web <http://europa.U.E.int/comm/environment/AIZC/home.htm> è possibile trovare tutti i dati tecnici del programma dimostrativo e il riassunto della consultazione.

A) I problemi di base

Benché ciascuna zona costiera sia soggetta problemi specifici, generalmente questi possono essere fatti risalire alle stesse cause. Il programma dimostrativo ha confermato l'esistenza delle seguenti cause comuni¹⁰:

- la gestione costiera è stata miope e basata su una comprensione molto limitata dei processi e delle dinamiche costiere; ricerca scientifica e raccolta di dati non hanno preso in considerazione gli utilizzatori finali;
- le parti interessate non sono state coinvolte adeguatamente in fase di elaborazione e di attuazione delle soluzioni ai problemi costieri;
- normative e politiche settoriali inadeguate e non coordinate si sono spesso dimostrate nocive per gli obiettivi di lungo periodo della gestione sostenibile delle zone costiere;
- le rigidità burocratiche e la carenza di coordinamento tra gli organi amministrativi competenti hanno limitato la creatività e la capacità di adattamento locali;
- le iniziative locali di gestione sostenibile delle zone costiere non hanno ricevuto risorse e sostegno adeguati dai livelli amministrativi superiori.

B) Risoluzione dei problemi attraverso un approccio territoriale integrato: la necessità di un intervento UE

Il programma dimostrativo illustra come, nel caso di aree complesse con molteplici utilizzatori come le zone costiere, politiche settoriali prive di coordinamento tendano ad entrare in conflitto e possano addirittura provocare effetti contrari a quelli desiderati, con conseguenti situazioni di stallo. Il modo migliore per evitare tale paralisi e assicurare che i numerosi obiettivi settoriali dell'UE¹¹ siano perseguiti in modo efficace è adottare un approccio territoriale integrato.

Tale approccio è volto a massimizzare nel suo complesso il benessere economico, ambientale, sociale e culturale di lungo periodo delle zone costiere e dei loro utilizzatori, affrontandone contemporaneamente i molteplici problemi. Lo sviluppo sostenibile è in tal modo promosso tenendo conto di tutti e tre gli aspetti che lo caratterizzano.

La gestione integrata delle zone costiere è un processo che implica un nuovo stile gestionale, che vede la collaborazione di tutti i cittadini. Essa presuppone fra l'altro il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nel processo di formulazione e attuazione di un modello di sviluppo che tenga in debita considerazione i vari interessi.

Tale collaborazione non deve tuttavia limitarsi a coloro che sono presenti fisicamente nella ristretta fascia costiera, poiché molte delle difficoltà di tali zone possono essere risolte soltanto attraverso un approccio integrato di più ampio respiro, che vede il coinvolgimento dei soggetti residenti in altre zone del medesimo bacino idrografico o nell'hinterland. Il problema

¹⁰ Occorre sottolineare che tali conclusioni riflettono e confermano pienamente le ipotesi formulate all'atto dell'avvio del programma dimostrativo (il documento COM(95)511 delineava tre ipotesi di gestione delle zone costiere: 1) una migliore concertazione costituisce la base di uno sviluppo sostenibile, 2) la concertazione si deve basare su un'adeguata informazione e 3) occorrono meccanismi per organizzare e mantenere la concertazione).

¹¹ Inclusi quelli relativi a pesca, sviluppo regionale e coesione, energia, trasporti e ambiente.

dell'eutrofizzazione nelle zone costiere va ad esempio affrontato in collaborazione con coloro che utilizzano o producono i fertilizzanti azotati che finiscono per inquinare le coste. Analogamente, la soluzione dei problemi legati alla forte affluenza di turisti sulla costa comprende la promozione di forme di turismo diversificate che prevedano anche il coinvolgimento dell'hinterland.

Il programma dimostrativo indica che è possibile formulare e attuare soluzioni integrate a problemi concreti soltanto a livello locale e regionale; l'integrazione delle politiche a questi livelli può tuttavia realizzarsi soltanto se i livelli superiori dell'amministrazione garantiscono un contesto legislativo e istituzionale integrato, adottando provvedimenti che consentono l'azione locale e regionale.

Sulla base delle esperienze tratte dal programma dimostrativo, la Commissione ha redatto un elenco di principi di base per la gestione integrata delle zone costiere¹² e ha raccolto una quantità rilevante di informazioni tecniche su come dare loro concreta applicazione.

Il programma dimostrativo evidenzia l'importanza di un'azione compatibile e complementare a vari livelli amministrativi. Benché il ruolo specifico dell'amministrazione e degli altri soggetti interessati, ad ogni livello, vari nei diversi paesi, il loro intervento può essere schematizzato nel modo seguente:

Livello locale -

È a livello locale che si realizza concretamente l'integrazione, nel quadro di una programmazione accurata, della reale risoluzione dei problemi e dell'assetto del territorio. Le amministrazioni locali si trovano nella posizione migliore per: raccogliere informazioni sulle condizioni locali, coinvolgere le parti interessate a livello locale, raccogliere il necessario consenso o operare le opportune mediazioni e assicurare che l'integrazione sia realizzata in modo sistematico e ottimale. Le iniziative dal basso verso l'alto (bottom-up) che coinvolgono i cittadini e gli utenti delle zone costiere si concretizzano a questo livello e costituiscono un importante elemento della gestione integrata.

Livello regionale / bacino idrografico -

L'amministrazione regionale, ove presente, svolge una funzione fondamentale nella pianificazione e gestione integrata delle zone costiere. Essa è ancora perfettamente consapevole del contesto specifico in cui agisce, ma è collocata ad un livello sufficientemente elevato per poter disporre di una visione strategica d'insieme. Essa promuove il coordinamento tra le amministrazioni comunali, inserendone le attività in un più ampio ed integrato contesto regionale. Il suo intervento permette di controbilanciare le forti pressioni legate ad interessi politici ed economici di breve termine che potrebbero spingere le amministrazioni locali ad adottare decisioni insostenibili sul lungo periodo. L'amministrazione regionale deve collaborare con quella centrale per garantire l'applicazione coordinata delle normative nazionali e comunitarie e assicurare la collaborazione con i soggetti dei paesi vicini nella soluzione di questioni transnazionali.

¹² Cfr. allegato I.

Livello nazionale -

L'amministrazione centrale deve elaborare il quadro legislativo e normativo necessario per l'attuazione della gestione integrata delle zone costiere da parte delle amministrazioni periferiche, assicurando la dovuta coerenza tra la normativa nazionale e i programmi relativi alle zone costiere: tale processo implica la collaborazione e il coinvolgimento di diverse amministrazioni periferiche. Inoltre, tale amministrazione deve promuovere una visione nazionale in base alla quale indirizzare e incentivare coerentemente le attività a livello regionale e locale.

Livello UE -

Nonostante l'accresciuto impegno, gli interventi a livello locale, regionale e nazionale non possono, isolatamente, risolvere le crescenti difficoltà delle zone costiere¹³.

Come sottolineato dal Consiglio europeo in due risoluzioni, le zone costiere rappresentano un patrimonio comune fragile e importantissimo ed è fondamentale che siano tutelati la diversità biologica, il valore paesaggistico, la qualità ambientale e la capacità di tutelare le risorse biologiche, la salute, le attività economiche e il benessere sociale¹⁴. Per questi motivi e in ottemperanza al principio di sussidiarietà, il Consiglio ha riconosciuto che "occorre palesemente una strategia comunitaria per una pianificazione ed una gestione integrate delle zone costiere", un appello che ha trovato eco nel recente parere del Comitato delle regioni intitolato "Verso una strategia europea di gestione integrata delle zone costiere (GIZC) – principi generali e opzioni politiche¹⁵".

Diversi problemi delle zone costiere, in particolare, travalicano i confini nazionali e/o sono scatenati da fattori che hanno origine al di là dei confini stessi¹⁶ e devono pertanto essere risolti tramite azioni coordinate a livello comunitario.

L'UE intende prendersi cura delle proprie zone costiere, vista l'importanza delle politiche e dei programmi già esistenti in merito a queste aree. Le diverse politiche settoriali e regionali dell'UE mirano sempre a migliorare le condizioni di tali zone e spesso vi riescono. L'imperfetta comprensione delle dinamiche evolutive delle zone costiere, e quindi del potenziale impatto complessivo degli interventi realizzati, ha fatto sì che le politiche dell'UE abbiano talvolta prodotto impreviste ripercussioni negative sulle coste. La Commissione deve continuare a lavorare per ridurre al minimo tali ripercussioni.

Per migliorare le condizioni delle zone costiere occorre quindi garantire che le politiche comunitarie pertinenti siano concepite in modo coerente a livello comunitario e applicate con altrettanta coerenza attraverso la pianificazione e la gestione integrate a livello locale. Tale risultato può essere raggiunto soltanto grazie ad uno sforzo mirato e coordinato, che coinvolga la pubblica amministrazione dell'Unione europea a tutti i livelli.

¹³ La relazione sulla valutazione ambientale per il 1999 dell'AEA intitolata "L'ambiente nell'UE alle soglie del nuovo secolo" ha definito infausto lo stato evolutivo delle zone costiere, prevedendo che tali zone saranno in futuro presumibilmente soggette ad una pressione sempre crescente.

¹⁴ Risoluzione del Consiglio, del 25 febbraio 1992, relativa alla futura politica comunitaria per la zona costiera europea (GU C 59 del 6.3.1992, pag. 1), ripresa nella risoluzione del Consiglio del 6 maggio 1994 concernente una strategia comunitaria di gestione integrata delle zone costiere (GU C 135 del 18.5.1994, pag. 2).

¹⁵ COM4-029 del Comitato delle regioni, del 12 aprile 2000.

¹⁶ A causa dell'azione delle correnti, gli effetti possono anche superare i mari regionali e manifestarsi in paesi che non hanno confini in comune.

L'UE deve nel complesso fungere da guida e fornire orientamenti in materia, creando un quadro che faciliti l'attività degli altri livelli. Il programma dimostrativo ha evidenziato che per svolgere al meglio tali compiti l'UE deve:

- promuovere la gestione integrata delle zone costiere negli Stati membri e a livello dei "Mari regionali";
- rendere le normative e le politiche settoriali dell'UE compatibili con la gestione integrata delle zone costiere;
- promuovere il dialogo tra le parti interessate delle zone costiere europee;
- sviluppare le migliori prassi in materia di gestione integrata delle zone costiere;
- incentivare la produzione di informazioni e conoscenze specifiche sulle zone costiere;
- divulgare informazioni e sensibilizzare l'opinione pubblica.

III. UNA STRATEGIA EUROPEA PER LA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE

La strategia dell'UE per la gestione integrata delle zone costiere è costituita da una serie di provvedimenti concreti per ciascuna delle aree d'azione indicate, identificate sulla base delle conclusioni del programma dimostrativo. Per garantire un approccio efficace ed efficiente, tale strategia intende fare il più ampio ricorso possibile a strumenti, programmi e risorse esistenti, invece di crearne di nuovi. Essa intende inoltre migliorarne l'utilizzo attraverso un coordinamento più efficiente e un controllo più efficace della loro effettiva adeguatezza. Nel rispetto del principio di proporzionalità, le misure adottate dall'UE devono limitarsi a quanto necessario per proseguire gli obiettivi definiti dal trattato.

In molti casi le azioni annunciate possono non essere di fatto rivolte specificamente alle zone costiere, risultando invece strumenti volti a facilitare la buona gestione integrata di unità territoriali di qualsiasi natura, incluse le zone costiere — ciò è perfettamente accettabile, dato che i principi che regolano la buona gestione delle zone costiere possono essere applicati con successo ad altre aree.

Si tratta di una strategia onnicomprensiva che, in quanto tale, include numerose azioni distinte con gradi d'importanza diversa. Essa non costituisce dunque un semplice elenco di alternative, ma è stata concepita come un pacchetto unico e coerente che, in fase di attuazione, richiederà il coinvolgimento e la collaborazione dei diversi servizi della Commissione europea e dei corrispondenti servizi delle altre istituzioni.

A) Promuovere la gestione integrata delle zone costiere negli Stati membri e a livello dei "Mari regionali"

Le profonde differenze esistenti tra gli Stati membri in termini di contesto amministrativo, giuridico e culturale, nonché a livello di maturità raggiunta dal processo di gestione integrata delle zone costiere, rendono necessario un approccio flessibile. L'UE promuoverà la gestione integrata di dette zone a livello di amministrazioni periferiche fornendo a tal fine le necessarie indicazioni, diffondendo i principi alla base di una buona gestione delle zone costiere ed erogando incentivi finanziari per la loro applicazione. Gli Stati membri

*continueranno a poter scegliere in piena libertà i mezzi specifici con cui realizzare la gestione integrata delle zone costiere situate nel loro territorio*¹⁷.

Poiché numerosi problemi delle singole zone costiere hanno di fatto origine in altre zone dello stesso mare regionale (Mediterraneo, Baltico, ecc.), l'UE promuoverà anche attività a livello dei "mari regionali", compresa la collaborazione con i paesi terzi confinanti.

1) La Commissione ha preparato una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio indirizzata agli Stati membri, nella quale li invita ad applicare i principi della buona gestione delle zone costiere e fornisce loro alcune raccomandazioni sulle modalità di applicazione, consigliando anche lo sviluppo di strategie nazionali.

2) Allo scopo di promuovere una gestione equilibrata e integrata del territorio, la Commissione continuerà a incoraggiare l'applicazione delle conclusioni politiche contenute nello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) nel realizzare le azioni finanziate dai Fondi strutturali e, in particolare, dal programma di iniziativa comunitaria INTERREG. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per l'applicazione dell'SSSE, compresa la pianificazione e la gestione territoriale integrata attuata nelle unità amministrative, naturali e socioeconomiche¹⁸. Per soddisfare le esigenze specifiche delle zone costiere, gli Stati membri dovrebbero estendere l'applicazione dell'SSSE anche alle acque costiere. Vanno tenuti in debita considerazione anche i movimenti demografici e le relative conseguenze in termini di pressioni sociali e ambientali, sia nelle aree di partenza, sia in quelle di arrivo.

3) La Commissione continuerà a sostenere importanti iniziative per la gestione integrata delle zone costiere negli Stati membri, attraverso la partecipazione a riunioni e gruppi di orientamento. Il rilevante coinvolgimento dell'UE nelle iniziative nazionali e locali, nel corso del programma dimostrativo, è probabilmente dovuto sia alla garanzia di legittimità legata alla sua presenza, sia al fatto che da questa provenivano i finanziamenti.

4) Il pacchetto Agenda 2000 ha guidato la revisione dei Fondi Strutturali (inclusi FEOGA e FESR), nonché la politica di sviluppo rurale finanziata dal fondo di garanzia FEOGA. Queste revisioni garantiscono un nuovo impegno verso i principi di partenariato, sostenibilità e programmazione concertata contribuendo così all'applicazione dei principi di buona gestione territoriale. Le nuove regole per i Fondi Strutturali aumentano inoltre il rispetto per l'ambiente nel contesto della programmazione dei Fondi Strutturali richiedendo, ad esempio, la valutazione ambientale *ex-ante* per la stima di programmi e progetti. Questa continua evoluzione verso un approccio integrato mette inoltre in evidenza una maggiore attenzione verso lo sviluppo rurale secondo la Politica Agricola Comune (PAC) come segno di spostamento di interesse dal tradizionale sostegno dei prezzi di mercato.

Le linee guida adottate per il periodo 2000-2006, fanno specifico riferimento allo "sviluppo sostenibile" come principio orizzontale per l'attuazione dei Fondi Strutturali ed i Fondi di Coesione.

¹⁷ Occorre sottolineare che il presente approccio rispecchia la legge statunitense per la gestione delle zone costiere, che ha ottenuto effetti molto positivi: pur non prevedendo esplicitamente interventi a livello statale, la sua introduzione ha portato all'adozione di programmi di gestione integrata delle zone costiere per il 99% della fascia costiera statunitense.

¹⁸ Le unità naturali includono bacini idrografici, pianure alluvionali, cellule costiere, ecc. Le unità socioeconomiche includono raggruppamenti economici settoriali dalle caratteristiche comuni, unità culturali, ecc.

Durante le negoziazioni sui programmi finanziati dai Fondi per il periodo 2000-2006¹⁹, la Commissione ha pensato di promuovere lo sviluppo integrato urbano e rurale come parte di uno sforzo più generale che mira al raggiungimento un più equilibrato sviluppo territoriale in Europa. In accordo con le linee guida, le azioni da incoraggiare comprendono anche quelle in favore delle zone costiere congiuntamente a quelle per “la riduzione dell’inquinamento ed il recupero delle aree degradate, il controllo delle linee di battigia delle spiagge, le escavazioni ed altre attività che alterano i bacini idrici ed il fondo marino nonché la conservazione degli habitat naturali”.

La Commissione, nel preparare le ulteriori priorità di strategia politica per il futuro, terrà in considerazione quali ulteriori passi potrebbero essere fatti in modo da promuovere un approccio integrato verso un sviluppo sostenibile del territorio europeo fornendo le opportunità per un praticabile (attuabile).sviluppo delle aree rurali. Durante la fase di consultazione sulla gestione delle zone integrate costiere, sono stati avanzati alcuni suggerimenti concernenti la prossima revisione dei programmi secondo i Fondi Strutturali Europei che includevano:

a) legare il livello di finanziamento, ovvero condizionarlo, all’applicazione ad una serie di principi generali, di gestione e pianificazione integrate, come quelli nell’allegato I oppure in alternativa, alle posizioni indicate nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE);

b) rafforzamento delle richieste per i progetti finanziati dai Fondi Strutturali da inserire in un piano complessivo di sviluppo regionale integrato.

D’altra parte, la Commissione non prevede, nei suoi piani, i proporre un nuovo Fondo Strutturale dedicato esclusivamente alle aree costiere. In accordo con l’articolo 158 del Trattato, i Fondi Strutturali devono essere utilizzati per regolare le disparità regionali nell’Unione. Le aree costiere, con le loro grandi necessità in termini socioeconomici, potrebbero tuttavia aspettarsi di ottenere un appoggio economico dai Fondi Strutturali.

5) La Commissione sarà più attenta al rispetto degli obblighi e degli impegni assunti in base alle convenzioni regionali e internazionali relative alle zone marine e costiere, tra le quali la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) e le convenzioni sui mari regionali (HELCOM, Convenzione di Barcellona, ecc.) e si impegnerà inoltre a fondo per assicurare il coordinamento tra le attività di dette convenzioni regionali e le iniziative comunitarie. La Commissione è chiamata a svolgere un ruolo importante per quanto riguarda gli aspetti tecnici di questa attività, facendo ricorso al Centro comune di ricerca e attraverso l’attuazione dei relativi programmi di RST del Quinto programma quadro di ricerca e sviluppo, in particolare del programma specifico "Energia, ambiente e sviluppo sostenibile".

6) Oltre alle opportunità offerte nell’ambito dei Fondi strutturali, dai programmi INTERREG III e URBAN (per alcune aree urbane costiere con oltre 10 000 abitanti) e dalla realizzazione dell’Area di ricerca europea l’UE ne proporrà altre atte a favorire la gestione integrata delle zone costiere attraverso altri strumenti finanziari, tra i quali il proposto programma LIFE III. I servizi della Commissione coordineranno l’impiego di tali strumenti, assicurandone la complementarità attraverso la condivisione delle informazioni sui progetti ammessi ai finanziamenti. Data la loro durata limitata (massimo 8 anni), la Commissione

¹⁹ Adottate il 1 luglio 1999.

richiederà a ciascun progetto di sviluppare una strategia che assicuri il finanziamento a lungo termine della pianificazione e gestione integrate della zona considerata.

I nuovi orientamenti di INTERREG III²⁰ - iniziativa destinata a finanziare le regioni marittime ammissibili e quindi le attività di gestione delle zone costiere - prevedono che la gestione dei fondi di questo programma sia coordinata con quella degli strumenti destinati ai paesi terzi (ISPA, SMAP, PHARE, TACIS), per coinvolgere i paesi confinanti in tali attività e garantire quindi un approccio territoriale completo.

Tra le aree prioritarie e le misure ammissibili previste nella sezione A di INTERREG (cooperazione transfrontaliera) figura lo sviluppo costiero – compresa la preparazione di orientamenti comuni per la gestione territoriale delle zone costiere. La sezione B (cooperazione transnazionale) prevede invece tra le sue priorità la gestione concertata delle acque costiere e la cooperazione integrata delle regioni marittime e delle regioni insulari.

7) Anche il nuovo regolamento dello Strumento finanziario di orientamento della pesca (FESR) fornisce nuove opportunità a sostegno della raccolta dei dati di base e della preparazione dei modelli di gestione ambientale per la pesca e l'acquacoltura, nonché per un utilizzo sostenibile delle risorse marine, allo scopo di redigere piani di gestione integrata rivolti alle aree costiere; esso offre, inoltre, la possibilità di finanziare alcuni progetti pilota che mirano a migliorare i legami tra pesca/acquacoltura e gestione integrata delle zone costiere.

8) La Commissione europea sta lavorando con gli Stati membri per promuovere la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile nel settore turistico. Su mandato del Comitato consultivo sul turismo (costituito dai rappresentanti degli Stati membri) è stato istituito un gruppo di lavoro sull'argomento. Il compito specifico di tale gruppo è identificare le strategie e misure adottate a livello comunitario, nazionale, regionale e locale, per promuovere lo sviluppo sostenibile del turismo. Il gruppo valuterà inoltre il contributo effettivo e potenziale delle politiche e dei programmi comunitari in materia di turismo sostenibile. Sulla base di tale analisi, il gruppo proporrà conclusioni e raccomandazioni per accrescere la cooperazione tra le autorità competenti e per meglio utilizzare strumenti e programmi comunitari. La gestione integrata delle zone costiere sarà probabilmente una delle questioni affrontate nella relazione definitiva del gruppo di lavoro (prevista entro la fine del 2001).

B) Formulare politiche UE compatibili con la gestione integrata delle zone costiere

La stragrande maggioranza dei contributi raccolti nell'ambito della consultazione sulla gestione integrata delle zone costiere del 1999 ha sottolineato quanto sia importante che le istituzioni UE diano l'esempio, assicurando: che le politiche settoriali dell'UE sulle zone costiere rispettino tutti i principi della buona gestione territoriale, che la collaborazione tra servizi della Commissione e istituzioni UE sia concretamente realizzata e che siano opportunamente sviluppate occasioni di dialogo e di confronto con le parti interessate. Dato che la maggior parte delle politiche e degli strumenti UE, se non addirittura la loro totalità, ha un qualche impatto sulle zone costiere, la Commissione adotterà provvedimenti atti a soddisfare tali richieste.

²⁰ Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario (C(2000) 1101).

9) La Commissione si attiverà per garantire che le politiche settoriali comunitarie siano compatibili con le zone costiere dell'Unione e ne consentano la gestione integrata. Verranno elaborati i necessari orientamenti per facilitare ai diversi servizi coinvolti il compito di valutare attentamente e monitorare, in collaborazione con le autorità nazionali e locali, l'impatto locale della normativa e dei programmi dell'UE. I documenti tecnici prodotti nel corso del programma dimostrativo (in particolare la relazione finale dello studio tematico "L'influenza delle politiche UE sull'evoluzione delle zone costiere" e il documento "Insegnamenti del programma dimostrativo della Commissione europea sull'assetto integrato delle zone costiere") individuano alcuni ambiti politici, oggetto di un'attenzione particolare, fra cui figurano quelli indicati di seguito.

10) Ambiente naturale: le politiche dell'UE sull'ambiente naturale, incluse le direttive sugli uccelli selvatici e sugli habitat e le azioni volte alla creazione della rete Natura 2000, mirano a proteggere gli habitat e le specie ritenute di importanza comunitaria. Riconoscendo che le politiche dell'UE non tutelano forse tutti gli ecosistemi o le aree naturali ad un livello considerato auspicabile da un'ottica locale o nazionale, appare necessario che altri livelli amministrativi adottino provvedimenti complementari, conformemente al principio di sussidiarietà. La Commissione vigilerà sull'attuazione dell'articolo 6 della direttiva sugli habitat²¹, allo scopo di assicurare che la designazione di un'area come appartenente alla rete Natura 2000 non intralci attività economiche (o di altra natura) che non hanno un impatto negativo sulle specie o sugli habitat in questione.

11) Trasporti: la Commissione continuerà a sostenere il trasporto via mare su brevi distanze quale attività adatta da un punto di vista economico, sociale e ambientale alla maggior parte delle zone costiere e attuerà la prevista valutazione strategica d'impatto ambientale della politica dei trasporti dell'UE. La questione dell'inquinamento dovuto a cause accidentali riceverà maggiore attenzione²².

12) Politica estera: la Commissione vigilerà affinché la formulazione delle politiche includa la valutazione dell'impatto di alcune attività commerciali di paesi terzi²³ sulle zone costiere dell'Unione.

13) Valutazione di impatto ambientale (VIA): la Commissione collaborerà con gli Stati membri al fine di assicurare che l'attuazione dell'attuale direttiva VIA permetta di considerare i progetti proposti in un contesto allargato che preveda fra l'altro la valutazione degli impatti transfrontalieri²⁴. La Commissione ritiene che la proposta direttiva sulla valutazione strategica di impatto ambientale costituirà uno strumento utilissimo per allargare gli orizzonti geografici e temporali della pianificazione e gestione territoriali. Tale direttiva sarà attuata in modo da semplificare l'analisi della compatibilità tra il piano o il programma proposti e quelli già esistenti.

14) Pesca: l'articolo 2 del regolamento del Consiglio n. 3760/92, regolamento di base della politica comune della pesca (PCP), fa già riferimento all'esigenza di tenere conto

²¹ Direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

²² In seguito all'incidente Erika, la Commissione ha presentato una esaustiva comunicazione in materia di sicurezza marittima del trasporto di idrocarburi (COM(2000) 142 def.) e intende presentare ulteriori misure a riguardo in una seconda comunicazione, entro la fine di quest'anno.

²³ Gli industriali europei ritengono, ad esempio che alcuni cantieri navali asiatici ricevano sussidi eccessivi e costituiscano pertanto concorrenza sleale.

²⁴ Le grandi infrastrutture costiere nei Paesi Bassi, ad esempio, potrebbero avere un impatto sui livelli di erosione costiera nel Regno Unito.

dell'integrità degli ecosistemi nella politica della pesca; la recente comunicazione della Commissione su pesca e natura²⁵ mette in evidenza alcuni dei principi che guideranno la politica dell'UE in questo ambito. L'imminente revisione di tale politica (nel 2002) fornirà una nuova opportunità per promuovere ulteriormente la gestione sostenibile e integrata delle zone costiere per tenere conto delle priorità ecologiche e socioeconomiche. La revisione della PCP offrirà anche la possibilità di valutare come mantenere la deroga alle 12 miglia, per programmare e gestire la pesca costiera nel quadro di una gestione integrata di lungo periodo delle zone costiere.

Il declino della pesca e dell'occupazione ad essa legata, ovvero di due elementi fondamentali del tessuto socioeconomico di molte aree dipendenti dalla pesca, rende tali aree particolarmente vulnerabili. Il sostegno alla diversificazione delle attività esterne a tale settore (introdotto dal nuovo regolamento del FESR) costituisce una soluzione parziale, poiché in molte aree le opportunità di alternative occupazionali al di fuori del settore sono rare e la mobilità professionale dei pescatori permane bassa.

15) Acque: la Commissione continuerà a considerare prioritaria l'adozione e l'attuazione della proposta direttiva quadro in materia di acque. Tale direttiva ha l'obiettivo di assicurare un buono stato delle risorse idriche e prevede la gestione delle acque a livello di bacino idrografico, prendendo in considerazione le interazioni a monte e a valle. Visto che molte delle cause di pressione sulle zone costiere si trovano effettivamente a monte del bacino idrografico, la proposta direttiva quadro in materia di acque dovrebbe dimostrarsi particolarmente efficace per tutelare le acque costiere e le spiagge. Sarà importante assicurare che in fase di attuazione della proposta direttiva quadro sia tenuto conto dell'impatto delle attività di gestione delle acque sui regimi sedimentari. Anche se non costituisce in sé uno strumento di gestione del territorio, l'evidente dimensione spaziale dell'approccio di gestione del bacino idrografico implica una stretta collaborazione con le autorità di programmazione e l'integrazione con i provvedimenti di assetto del territorio. Nell'attuare la proposta direttiva quadro in materia di acque, la Commissione dovrà collaborare con gli Stati membri al fine di definire chiaramente i legami esistenti tra i piani per i bacini idrografici e altri tipi di pianificazione territoriale nell'area interessata, inclusi i piani per le zone costiere o quelli legati ai fondi strutturali.

La Commissione assicurerà inoltre che i principi alla base della gestione integrata delle zone costiere siano recepiti anche in occasione della revisione in atto della direttiva sulla qualità delle acque di balneazione. In particolare, poiché l'accento della nuova/rivista direttiva sulla qualità delle acque di balneazione passerà dal semplice monitoraggio della qualità alla vera e propria gestione della qualità delle acque, occorrerà prestare particolare attenzione affinché siano garantiti un approccio olistico integrato, una pianificazione a lungo termine e soprattutto l'informazione e la partecipazione dei cittadini.

16) Politica di sviluppo rurale: lo spopolamento delle zone rurali costituisce un problema significativo per molte zone costiere, sia quando la popolazione abbandona le aree costiere isolate, condannandole al degrado sociale e ambientale, sia quando l'abbandono delle zone interne si traduce in un aumento della popolazione concentrata nelle vicine zone costiere²⁶. La Commissione dispone ora di strumenti per affrontare la questione dello sviluppo rurale; tra questi figurano il programma LEADER ed, in parte, l'IFP. I programmi di sviluppo rurale

²⁵ COM(1999) 363.

²⁶ Quest'ultima situazione è particolarmente evidente nella penisola iberica, dove si verifica un esodo continuo dalle aree rurali dell'interno verso le aree costiere, già densamente popolate, con problemi ambientali e socioeconomici sia per le aree di partenza, sia per quelle di arrivo.

devono prevedere fra l'altro misure agro-ambientali che, combinate con altre misure quali le compensazioni concesse alle aree meno favorite, intendono garantire che agricoltori e altri soggetti rurali soddisfino la domanda di servizi ambientali e rurali e contribuiscano quindi alla tutela e al miglioramento del ruolo plurifunzionale dell'agricoltura. Tali misure devono continuare a trovare applicazione ed i loro effetti vanno rafforzati, promuovendo così una maggiore consapevolezza dell'impatto dell'abbandono delle zone rurali sulle possibili aree di destinazione. Benché mirasse a migliorare le condizioni nelle aree rurali, la PAC ha in passato privilegiato la produzione intensiva, contribuendo talvolta a inasprire lo spopolamento appunto di tali aree. Il progressivo abbandono dei meccanismi di sostegno dei prezzi introdotto con le riforme operate sulla base di Agenda 2000, costituisce già un progresso: le future revisioni cercheranno di dare uno spazio ancora maggiore a provvedimenti volti ad assicurare che anche i piccoli produttori (che spesso operano in modo più "sostenibile") ricevano adeguato supporto. L'UE intende salvaguardare l'attività agricola su tutto il territorio, anche nelle aree meno favorite, affinché l'agricoltura sostenibile continui ad esercitare le proprie funzioni economiche, sociali ed ambientali.

17) Inquinamento marino: è un problema rilevante delle zone costiere europee che può essere affrontato con successo a livello comunitario. L'UE e i suoi Stati membri hanno sottoscritto un numero elevato di accordi internazionali e regionali in quest'ambito; la maggior parte delle normative UE relative alla gestione e alla sicurezza dell'ambiente marino risponde agli impegni assunti a livello internazionale, arrivando talvolta anche a superarli. Lo stretto coordinamento delle attività degli Stati membri nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI) ha migliorato la sicurezza lungo le coste dell'UE, grazie ad interventi in materia di rotte, notifiche, requisiti minimi delle attrezzature e formazione. Proseguire nell'applicazione di tali accordi costituisce quindi un'attività prioritaria. La Commissione sta affrontando la questione dell'inquinamento marino anche attraverso la direttiva HAZMAT²⁷ (relativa agli obblighi di notifica per le navi che trasportano merci pericolose o inquinanti), la direttiva sul controllo dello Stato di approdo, la proposta di direttiva sugli impianti portuali di raccolta²⁸, la proposta di decisione del Consiglio che istituisce un quadro comunitario di cooperazione nel settore dell'inquinamento marino dovuto a cause accidentali²⁹ e le comunicazioni sulla sicurezza delle petroliere, cui fa riferimento la nota al precedente punto 11.

La Comunità continua a incentivare la ricerca di soluzioni tecniche volte a migliorare la sicurezza marina, a comprendere dinamiche dell'inquinamento, pressioni e impatti sull'ecosistema marino, nonché a prevenire o ridurre l'inquinamento delle zone costiere; essa collabora inoltre strettamente con gli Stati membri nel quadro dell'OMI al fine di sviluppare soluzioni globali a problemi quali le vernici antivegetative contenenti TBT, promuovendo fra l'altro la ricerca di soluzioni antivegetative più rispettose dell'ambiente nell'ambito del programma "Ambiente e sviluppo sostenibile" del Quinto programma quadro di ricerca della Comunità. La TBT è tra le sostanze che dovrebbero figurare nell'elenco di sostanze prioritarie della proposta direttiva quadro in materia di acque; dopo la sua adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo, la Commissione proporrà standard qualitativi, inclusi standard per le acque costiere, e controlli sulle emissioni di tutte le sostanze che figurano su tale elenco.

²⁷ 93/75/CEE.

²⁸ COM(1998) 452 def.

²⁹ COM(1998) 769 – 1998/0350 (COD).

L'entrata in vigore della direttiva sugli impianti portuali di raccolta, che prevede la costruzione e l'obbligo di utilizzo nei porti UE di apposite strutture per la raccolta dei rifiuti prodotti a bordo, dovrebbe permettere ridurre drasticamente l'inquinamento prodotto dalle navi.

18) Inquinamento di origine terrestre e originato dai rifiuti: la direttiva del Consiglio 76/464/CEE concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico, comprese le acque costiere, costituisce il principale strumento normativo di controllo dell'inquinamento originato da fonti puntali. Anche in materia di inquinamento diffuso, peraltro in crescita, il problema va in particolare affrontato grazie a programmi adottati dagli Stati membri, volti alla riduzione delle emissioni delle sostanze che ne sono all'origine. Gli ambiziosi obiettivi della direttiva sono stati tuttavia realizzati soltanto in parte. La Commissione continuerà ad adoperarsi per la piena attuazione e applicazione delle misure di controllo dell'inquinamento delle acque costiere, conformemente a quanto previsto dalla direttiva.

La proposta direttiva quadro in materia di acque faciliterà l'individuazione e migliorerà il controllo delle fonti e delle attività a monte, all'origine dell'inquinamento idrico, sia esso diffuso o diretto, e del degrado della qualità dell'acqua, grazie all'approccio integrato garantito dalla gestione a livello di bacino idrografico, potendo fra l'altro contare sull'attività di ricerca della Comunità in questo ambito.

La Commissione affronta attualmente i problemi legati all'inquinamento diffuso anche attraverso diverse altre misure di politica ambientale e attraverso le riforme operate sulla base di Agenda 2000, elaborando in particolare politiche rurali che comprendono misure agro-ambientali. Al fine di valutare l'efficacia delle misure agro-ambientali volte a combattere l'eutrofizzazione delle acque marine e costiere sarà controllato che esse non abbiano alcun impatto negativo a livello locale. L'eutrofizzazione delle acque marine e costiere e le strategie per combatterla sono inoltre affrontate dall'azione chiave "Gestione sostenibile degli ecosistemi marini" del Quinto programma quadro di RST della Comunità.

La Commissione affronterà questo problema anche nell'ambito delle convenzioni regionali, come l'Ospar e le convenzioni di Helsinki e Barcellona, che dispongono di strumenti specifici rivolti all'inquinamento di origine terrestre.

La gestione dei rifiuti costituisce spesso un problema rilevante per le zone costiere. In fase di progettazione e localizzazione degli impianti di trattamento delle acque occorre tenere conto del fatto che le zone costiere sono generalmente aree molto vulnerabili. La normativa UE in materia di rifiuti intende assicurare che essi siano trattati senza mettere in pericolo l'ambiente o la salute umana. La direttiva 99/31/CE sulle discariche prevede, ad esempio, che l'ubicazione della discarica debba tenere conto, tra l'altro, dell'esistenza di acque costiere nelle vicinanze. La relativa autorizzazione può essere concessa soltanto se in base alle caratteristiche dell'area, con riferimento a detto requisito, la discarica non rappresenti un grave rischio ecologico. Particolare attenzione verrà riservata all'attuazione di questa normativa.

19) Acqua di zavorra: le ricerche finanziate dall'UE possono contribuire alla valutazione dell'impatto complessivo del grave problema legato all'introduzione di specie esotiche nell'acqua di zavorra³⁰. Le azioni volte ad affrontare questo problema devono essere adottate

³⁰ Le specie esotiche introdotte nell'acqua di zavorra sono tra le cause della scomparsa dei banchi di alghe Posidonia nel Mediterraneo.

a livello internazionale, per esempio attraverso le convenzioni OMI sull'ambiente e la sicurezza, sottoscritte da tutti gli Stati membri dell'UE.

20) Maggiore attenzione sarà rivolta ad una più attenta attuazione e applicazione della legislazione UE esistente, quali mezzo di promozione della pianificazione e dell'assetto territoriale integrati. In particolare, la Commissione collaborerà con gli Stati membri al fine di assicurare che le normative ambientali comunitarie trovino un'equa applicazione in tutta l'UE, affinché gli imprenditori delle zone costiere dei paesi con normative più severe non siano svantaggiati a livello commerciale. L'applicazione dei limiti di cattura, previsti dalla PCP, è un altro ambito al quale verrà riservata particolare attenzione.

21) La Commissione dispone già di meccanismi generali di coordinamento interno e sta attualmente migliorando le procedure volte a garantire coerenza tra le sue varie politiche. Tale processo orizzontale dovrebbe migliorare, inter alia, la collaborazione nell'ambito delle politiche che interessano le zone costiere.

Nel corso del programma dimostrativo, la collaborazione promossa attraverso la "Unità di gestione del programma"³¹ si è dimostrata un utile canale aggiuntivo per promuovere la collaborazione su questioni che riguardavano specificamente le zone costiere. Tale cooperazione specifica, ma informale, continuerà a vedere la partecipazione di tutti i servizi interessati della Commissione.

C) Promuovere il dialogo tra le parti interessate delle zone costiere europee

Il dialogo può promuovere consenso a livello locale e regionale, ecco perché occorre un forum che riunisca le parti interessate a livello europeo e consenta di confrontare i punti di vista e contribuire alla costruzione di un futuro comune.

22) La Commissione riconosce l'importanza di un forum delle parti interessate delle zone costiere europee. Tale organismo avrà lo scopo di migliorare il coordinamento tra le varie parti interessate al fine di elaborare una visione comune europea per la pianificazione e la gestione delle zone costiere. Esso dovrà inoltre incentivare le varie parti interessate ad applicare i principi della gestione integrata delle zone costiere, sviluppati nel corso del Programma dimostrativo sull'assetto integrato delle zone costiere (allegato I). Il forum potrebbe anche servire da "osservatorio" per controllare l'attuazione della gestione integrata di tali zone all'interno degli Stati membri. L'organismo, di natura essenzialmente politica, vedrebbe la partecipazione dei rappresentanti di vari settori economici, degli utenti del settore ricreativo, degli abitanti delle zone costiere e dei rappresentanti delle diverse amministrazioni degli Stati membri a tutti i livelli. Ove possibile, il forum dovrebbe collaborare con le strutture esistenti. La Commissione avvierà un dialogo con le altre istituzioni UE al fine di valutare come costituire e coordinare tale organismo.

D) Sviluppare le migliori prassi in materia di gestione integrata delle zone costiere

L'UE sostiene lo sviluppo e la diffusione delle migliori prassi in materia di gestione integrata delle zone costiere nonché la creazione di capacità a livello locale fornendo a tal fine sostegno, finanziamenti e strutture/logistica. L'UE contribuirà anche a sviluppare un'idea e un "linguaggio" comuni in materia di gestione integrata delle zone costiere tra gli operatori

³¹ Per maggiori informazioni cfr. COM(97) 744, pag; 8;

delle amministrazioni locali e nelle organizzazioni di tutta l'Unione europea, nonché a semplificare lo scambio di esperienze (positive e negative) e di conoscenze tra gli operatori del settore. Poiché i principi della buona gestione territoriale non riguardano esclusivamente le zone costiere, lo scambio di informazioni sulle migliori prassi includerà interventi volti ad incentivare l'interazione con gli altri responsabili della pianificazione e della gestione territoriale.

23) La Commissione offrirà il proprio contributo alla creazione di una rete di operatori delle zone costiere, quale forum per lo sviluppo e lo scambio di informazioni sulle migliori prassi. Tale rete potrà essere impiegata per continuare a promuovere e incoraggiare le iniziative non più finanziate da strumenti comunitari quali LIFE e TERRA; essa sarà inoltre accessibile a tutti gli amministratori delle zone costiere. La rete costituirà un canale di diffusione dei risultati delle varie ricerche, delle conoscenze scientifiche e delle informazioni sulla buona gestione territoriale. Potrebbero inoltre essere istituiti al suo interno dei gruppi di lavoro per valutare le diverse tecniche di gestione, individuare le esigenze specifiche di ricerca e sviluppare orientamenti tecnici sulle migliori prassi, ad esempio in materia di gestione del flusso delle informazioni, maggior coinvolgimento del settore privato, comunicazioni con i politici, ecc.

24) La Commissione continuerà a promuovere l'adozione di una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ad un quadro comunitario di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano³². Tale programma di cooperazione mira allo sviluppo di migliori prassi in materia di gestione territoriale integrata nelle aree urbane. Visto che le aree urbane e le zone costiere tendono in parte a coincidere geograficamente e data la similitudine dei principi di gestione, la rete di operatori delle zone costiere citata al punto precedente dovrebbe sviluppare gli opportuni collegamenti con le reti facenti capo alla campagna "città sostenibili".

25) Vari strumenti finanziari dell'UE sostengono lo sviluppo delle migliori prassi per la gestione territoriale integrata, che possono trovare applicazione anche alle zone costiere. Tali strumenti includono INTERREG III, il programma URBAN e il proposto strumento LIFE III. Nel quadro del proprio programma di ricerca, la Commissione sta sviluppando metodologie volte a valutare l'efficacia di determinate direttive in materia di acque, in termini di rapporto costi/benefici socioeconomici e di qualità delle acque dei bacini idrografici e delle zone costiere, per stabilire le migliori prassi per questo settore.

La Commissione ha inoltre pubblicato tre studi sulla gestione integrata della qualità delle destinazioni turistiche costiere, rurali e urbane, con l'obiettivo di incoraggiare lo scambio delle migliori prassi nel settore turistico, attraverso la collaborazione dei partner pubblici e privati interessati. L'approccio di gestione integrata della qualità intende migliorare sia il gradimento dei visitatori, sia l'economia locale, l'ambiente e la qualità della vita delle comunità locali. Le pubblicazioni contengono una serie di raccomandazioni o codici di buone prassi per la gestione integrata della qualità delle destinazioni turistiche costiere, elaborati sulla base delle esperienze raccolte e dell'analisi dei casi studiati. Le raccomandazioni sono rivolte alle organizzazioni responsabili del settore turistico nelle varie località e contengono un elenco di priorità che interessano anche le attività delle imprese private.

³²

COM(1999) 557 def.

E) Produrre informazioni e conoscenze inerenti alle zone costiere

L'UE continuerà a sostenere lo sviluppo di conoscenze e informazioni utili³³ sulle zone costiere, tanto nell'ambito delle scienze naturali che di quelle sociali. La Commissione contribuirà all'elaborazione di dati e alla diffusione di conoscenze da utilizzare a livello europeo. Essa assicurerà inoltre che le ricerche finanziate dall'UE sulle zone costiere producano informazioni e conoscenze di contenuto, forma ed orizzonte temporale tali da soddisfare le esigenze degli utenti finali a tutti i livelli.

26) La politica di ricerca della Comunità sosterrà l'attività di ricerca funzionale alla gestione delle zone costiere. L'attività a sostegno di tale gestione ha costituito una priorità sin dal Terzo programma quadro e continua ad essere considerata tale. Il Quinto programma quadro di RST e di dimostrazione affronta diverse questioni legate alle zone marine e costiere³⁴. Le nuove modalità di attuazione dei programmi tematici, quali le "azioni chiave", stimolano i coordinatori dei progetti a coinvolgere gli utenti finali sia in fase di elaborazione che di realizzazione di ciascun progetto. Sarà accordata priorità a quei progetti che prevedono ricerche interdisciplinari (ritenute di maggiore utilità per i responsabili della pianificazione e gestione delle zone costiere). La Commissione vigila sulla reale divulgazione e valorizzazione dei risultati del Quinto programma quadro, per garantire che i risultati della RST finanziata dall'UE trovino un'effettiva applicazione e per identificare le priorità di ricerca per i prossimi programmi quadro.

27) L'Agenzia europea dell'ambiente ha il compito di fornire alle istituzioni UE e agli Stati membri informazioni tempestive e pertinenti, a sostegno del processo di elaborazione e di valutazione delle proprie politiche. L'"Ambiente marino e costiero" rientra nel programma di lavoro pluriennale dell'AEA (1999-2003). L'AEA proseguirà la propria attività in materia, al fine di migliorare la qualità dei dati disponibili, che saranno altresì impiegati per realizzare analisi tematiche e valutazioni basate sugli indicatori del caso. Nei prossimi tre anni, l'Agenzia europea dell'ambiente e la Commissione prepareranno, in particolare, un aggiornamento del progetto CORINE "Land Cover 2000", per raccogliere informazioni sull'evoluzione delle pressioni subite dalle zone costiere d'Europa ed originate nell'entroterra (con l'aggiornamento dei risultati del progetto LACOAST). La Commissione invita l'AEA ad aggiornare, nei prossimi anni, anche l'Atlante dell'erosione costiera.

28) L'Agenzia europea dell'ambiente si impegnerà, in particolare, per portare a termine l'attività intrapresa di definizione degli indicatori per le zone costiere. Tale attività deve essere coordinata con l'attività di sviluppo di indicatori intrapresa da Eurostat e da altri servizi della Commissione.

³³ Sono considerate utili tutte le conoscenze e le informazioni che possono facilitare il processo di gestione e programmazione delle zone costiere, comprese le informazioni destinate all'opinione pubblica (a sostegno della partecipazione informata).

³⁴ Tra le quali ricordiamo gli ecosistemi marini; le interazioni terraferma-oceani; lo sviluppo di un monitoraggio efficace dei processi costieri per rafforzarne la gestione; la protezione delle coste da inondazioni e dall'erosione; la gestione integrata e l'utilizzo sostenibile delle risorse idriche a livello di bacino idrografico; le città costiere; la ricerca nel campo dell'acquacoltura e gli effetti delle interazioni tra ambiente, pesca e acquacoltura; lo sviluppo di indicatori sulla qualità dell'ambiente e di metodologie che individuino e analizzino i fattori sociali ed economici che influenzano i vari settori delle comunità costiere (sulla base dei programmi "Energia, ambiente e sviluppo sostenibile" e "Qualità della vita e gestione delle risorse biologiche").

29) La Commissione sta attualmente conducendo uno studio sul valore socioeconomico delle zone costiere e della gestione integrata di tali zone. I risultati saranno pubblicati su Internet entro la fine del 2000.

30) La politica della Comunità in materia di istruzione continuerà a sostenere l'apprendimento interdisciplinare, che nel lungo termine costituirà un sostegno per la gestione integrata del territorio.

31) La politica della Commissione in materia di formazione offre una serie di strumenti orizzontali, che potrebbero servire a creare nuove competenze nella gestione delle zone costiere. Tali strumenti includono il programma LEONARDO e i fondi strutturali del FSE. I responsabili della gestione delle zone costiere saranno informati (anche attraverso la rete proposta) delle opportunità di formazione inerenti alle politiche e ai programmi UE.

F) Diffondere informazioni e sensibilizzare l'opinione pubblica

La Commissione garantirà che le informazioni e le conoscenze pertinenti, da essa prodotte o possedute, siano rese note ai responsabili della pianificazione e della gestione. La Commissione è inoltre attivamente impegnata nello sviluppo di strumenti, norme sulla compatibilità e orientamenti volti a promuovere una diffusione mirata, strutturata, affidabile e integrata di informazioni e conoscenze, provenienti da altre fonti, presso i responsabili della pianificazione e della gestione delle zone costiere. L'UE contribuirà inoltre a diffondere le informazioni presso le parti interessate (settore privato e cittadini) in modo da consentirne la partecipazione informata alla gestione delle zone costiere.

32) La Commissione garantirà la più ampia diffusione dei risultati dei progetti da essa finanziati. Il Quinto programma quadro di RST e di dimostrazione prevede ormai che i progetti contengano un piano di attuazione della tecnologia che indichi quale uso si intende fare dei risultati delle ricerche e che tali risultati siano pubblicati (incluso un documento riassuntivo rivolto a non addetti ai lavori) su una pagina web. LIFE-Natura prevede requisiti simili in merito alla creazione di una pagina web, mentre il programma LIFE-Ambiente richiede ai beneficiari di presentare una relazione adatta ai non addetti ai lavori. La Commissione valuterà se estendere simili requisiti ad altri progetti finanziati dall'UE. Le pagine web della Commissione potranno fornire *link* alle pagine dei progetti, o a *meta-database* contenenti i risultati finali, come già previsto per la *homepage* della rete tematica ELOISE del Quarto programma quadro di ricerca.

33) La Commissione favorirà inoltre la diffusione mirata dei risultati presso i responsabili della pianificazione e gestione delle zone costiere. Nel 1999 la Commissione ha organizzato una riunione tra i responsabili dei progetti di ricerca ELOISE e i responsabili dei progetti dimostrativi sull'assetto integrato delle zone costiere. Tali riunioni costituiscono un mezzo di diffusione mirata dei risultati; esse consentono inoltre ai ricercatori di meglio comprendere le esigenze dei responsabili della gestione delle zone costiere e, di conseguenza, di orientare le ricerche verso soluzioni applicabili direttamente alla pianificazione e alla gestione di tali zone. La Commissione continuerà ad organizzare simili riunioni a scadenze regolari. Essa istituirà, inoltre, un ufficio di ricerca sulle zone costiere europee (EuCoRe) per garantire un coordinamento più efficiente tra ricerca sulle zone costiere finanziata dall'UE e programmi internazionali, per migliorare l'integrazione e la sintesi dei risultati, per organizzarne la diffusione e lo sfruttamento e per semplificarne il trasferimento presso le parti interessate e gli utenti finali.

34) Sia l'Agenzia europea dell'ambiente, sia la Commissione hanno avviato diverse iniziative volte a sviluppare strumenti per facilitare l'accesso ai dati relativi alla pianificazione e gestione delle zone costiere nonché la loro integrazione; tra questi si ricordano il sistema EIONET, il sistema di informazione DESIMA nell'ambito del progetto COAST, la prevista rete ESPON, il progetto COASTBASE e le attività di EUROSTAT e del sistema europeo di informazione statistica. Saranno adottate iniziative finalizzate al coordinamento di tali attività e alla definizione di un chiaro quadro strategico, nonché degli standard e degli strumenti necessari allo scambio delle informazioni relative al territorio e alle risorse. Tale quadro deve auspicabilmente garantire la coerenza dei sistemi di informazione sulle zone costiere con i sistemi relativi ad altre parti del territorio. Benché il sistema non debba essere specificamente disegnato per le zone costiere, esso dovrà comunque essere in grado di fornire informazioni di natura ambientale, socioeconomica, culturale e istituzionale; visto il suo mandato "ambientale", l'Agenzia europea dell'ambiente, non sembrerebbe tuttavia nella posizione migliore per assumerne il controllo. Ulteriori valutazioni sono necessarie per trovare un adeguato organismo ospitante.

35) La Commissione migliorerà la diffusione delle informazioni sulla gestione integrata delle zone costiere, predisponendo l'opportuno materiale divulgativo sugli insegnamenti tratti dal suo programma dimostrativo. Il materiale divulgativo, che sarà preparato nel corso del prossimo anno, porrà l'accento su dinamiche, funzioni e valore delle zone costiere, nonché sul modo di realizzare un assetto sostenibile. La Commissione preparerà e divulgherà, inoltre, informazioni sulle conseguenze degli attuali problemi delle zone costiere e sui motivi per cui la buona gestione è nell'interesse della maggior parte dei cittadini. Tale operazione vedrà l'attivo coinvolgimento di autorità e organizzazioni competenti, compresi gli istituti d'istruzione e i *media*.

36) La ratifica e l'attuazione in tempi brevi della convenzione di Århus rappresenterà un passo importante nell'assicurare ai soggetti europei interessati l'accesso alle informazioni necessarie per una partecipazione consapevole.

37) La Commissione non intende proporre un nuovo "marchio" di qualità per la gestione integrata delle zone costiere. Esiste già una pletora di marchi per le zone costiere e uno di più non farebbe altro che generare ulteriore confusione. La Commissione non ritiene peraltro di essere in una posizione che le consenta di convalidare e garantire la piena applicazione dei criteri relativi ad un nuovo marchio. Essa valuterà comunque come i progetti esistenti, quale il premio "Città sostenibili" e altre iniziative analoghe, possano ulteriormente promuovere la gestione integrata delle zone costiere. La Commissione ha già proposto l'attribuzione di marchi di qualità ecologica anche ai servizi; ciò dovrebbe incoraggiare alcuni degli "utenti" principali delle zone costiere, come gli operatori turistici, ad adottare pratiche più sostenibili, nel conformarsi ai requisiti per ottenere i marchi in questione.

38) La fase consultiva del programma dimostrativo sull'assetto integrato delle zone costiere ha evidenziato l'esigenza imprescindibile di rendere l'opinione pubblica più cosciente delle conseguenze delle direttive settoriali UE sulle zone costiere, delle competenze dell'UE e delle opportunità di finanziamento esistenti³⁵. La Commissione sta adottando provvedimenti volti a migliorare la comunicazione in questi ambiti, impegnandosi costantemente per migliorare la visibilità delle istituzioni UE con la creazione, ad esempio, di pagine web pubbliche.

³⁵ Un numero significativo di risposte ha evidenziato chiaramente la mancanza o il basso livello di informazione persino tra quanti si dichiarano attivamente interessati alle attività di sviluppo delle politiche UE.

Sembrerebbe tuttavia auspicabile anche istituire all'interno della Commissione un punto di riferimento per le questioni costiere che il pubblico possa chiaramente identificare come tale; la DG Ambiente costituirà tale punto di riferimento con la consapevolezza, però, che in molti casi occorrerà inoltrare i quesiti ad altri servizi.

G) Attuazione della strategia

Le diverse azioni proposte saranno attuate non appena il ciclo di sviluppo del programma ed i processi di revisione delle politiche interessate lo renderanno possibile. Di fatto, alcune azioni sono già state avviate durante le fasi finali del programma dimostrativo.

La strategia va considerata uno strumento flessibile in evoluzione, progettato per far fronte ad esigenze e condizioni specifiche delle varie regioni interessate. Essa dovrà certamente essere adattata al mutare delle condizioni ed all'evolvere della comprensione dei rapporti esistenti tra politica comunitaria e situazione delle zone costiere.

I servizi della Commissione opereranno quindi una prima revisione della strategia dopo tre anni, la strategia sarà in seguito rivista nel contesto della valutazione sullo Stato dell'ambiente europeo, effettuata a intervalli regolari da parte dell'AEA. Tali revisioni permetteranno di proporre le modifiche della strategia che una valutazione della situazione dovesse eventualmente rendere auspicabili, previa consultazione delle parti interessate. Tale revisione sarà realizzata a tre livelli: revisione degli interventi necessari per attuare misure ed azioni elencate nella presente sezione; valutazione del loro impatto nell'affrontare i problemi descritti alla sezione IIA; analisi dei progressi compiuti per attenuare i problemi di origine naturale e antropica di cui alla sezione I.

IV. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Gli otto principi descritti nell'allegato I non riguardano in modo specifico le zone costiere, ma costituiscono piuttosto gli elementi fondamentali di una buona gestione della cosa pubblica (*good governance*). Il fatto che la Commissione proponga una strategia europea volta a promuovere specificamente la gestione integrata delle zone costiere non significa affatto che i medesimi principi non si debbano applicare al resto del territorio dell'Unione.

Una più estesa applicazione di tali principi di buona gestione territoriale potrebbe giovare a determinate aree del territorio, incluse le zone costiere. Essa potrebbe, altresì, garantire che non vengano trascurati i molteplici legami di natura fisica, istituzionale e socioeconomica esistenti tra le zone costiere e il resto del territorio dell'UE che risulterebbero invece ignorati da un'attività di pianificazione e gestione attuata separatamente per specifiche parti del territorio. Di fatto l'UE sta già promuovendo una gestione territoriale integrata su scala più ampia, attraverso molti degli strumenti orizzontali precedentemente citati. I principi alla base della strategia di gestione integrata delle zone costiere sono molto simili a quelli dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) e si riflettono anche nelle attività della Commissione rivolte alle aree urbane. La revisione dei Fondi strutturali e della Politica agricola dell'UE sulla base di Agenda 2000 ha già fatto sì che i principi di buona gestione territoriale trovino più diffusa applicazione. Tuttavia, il processo che farà di tali principi la base del buon governo sarà necessariamente lento, implicando un vero e proprio cambiamento culturale.

La strategia proposta prevede quindi alcune azioni specifiche di breve periodo applicabili direttamente alle zone costiere per fronteggiare alcuni dei problemi urgenti di queste aree di chiara importanza strategica, in attesa che si evolva e diffonda una vera e propria cultura della gestione del territorio. È inoltre auspicabile che il concreto impiego delle migliori prassi di

gestione delle zone costiere spinga a fare ricorso a questi principi su tutto il territorio dell'Unione, in particolare in altre aree soggette a pressioni molteplici e interessi conflittuali. La Commissione valuterà come estendere l'approccio alla gestione territoriale integrata all'intero territorio dell'UE.

Allegato I

I principi della gestione integrata delle zone costiere

La gestione integrata delle zone costiere (GIZC) è un processo dinamico, interdisciplinare e iterativo inteso a promuovere l'assetto sostenibile delle zone costiere. Essa copre l'intero ciclo di raccolta di informazioni, pianificazione (nel suo significato più ampio), assunzione di decisioni, gestione e monitoraggio dell'attuazione. La gestione integrata delle zone costiere si avvale della collaborazione e della partecipazione informata di tutte le parti interessate al fine di valutare gli obiettivi della società in una determinata zona costiera, nonché le azioni necessarie a perseguire tali obiettivi. La gestione integrata delle zone costiere intende equilibrare, sul lungo periodo, gli obiettivi di carattere ambientale, economico, sociale, culturale e ricreativo nei limiti imposti dalle dinamiche naturali.

Il termine "integrato" fa riferimento sia all'integrazione degli obiettivi, sia a quella dei molteplici strumenti necessari per raggiungerli. Esso implica l'integrazione di tutte le politiche collegate dei diversi settori coinvolti e dell'amministrazione a tutti i suoi livelli, nonché l'integrazione nel tempo e nello spazio delle componenti terrestri e marine del territorio interessato.

Una buona gestione delle zone costiere si basa sui principi indicati di seguito.

1. Ampia prospettiva "olistica" (tematica e geografica)

Le zone costiere sono entità complesse, influenzate da una miriade di forze intercorrelate, legate a sistemi idrologici, geomorfologici, socioeconomici, istituzionali e culturali. Perché la pianificazione e gestione delle zone costiere abbia successo occorre evitare di assumere decisioni frammentate ed adottare invece un approccio più strategico di più ampio respiro, che tenga conto anche di cause ed effetti indiretti e cumulativi; occorre infatti riconoscere che nel lungo periodo esiste un indiscutibile legame tra le scelte di natura economica e sociale e la salvaguardia dei sistemi naturali e culturali.

Dato il profondo legame esistente tra componenti marine e terrestri delle zone costiere (legato a processi di origine sia antropica che naturale), la gestione di tali zone deve sempre tenere conto tanto dei fattori marini che di quelli terrestri, nonché dell'influenza dei bacini idrografici che vi fanno capo. Poiché il grado di interazione tra terraferma e mare varia a seconda dell'area considerata, non conviene fornire a priori una definizione geografica generale di "zona costiera". Di fatto, avviene spesso che le cause o le aree di impatto di importanti fenomeni si trovino in unità amministrative diverse, anche distanti dalla linea costiera, e che i fenomeni o i sistemi che influenzano le zone costiere (reti di trasporto, flussi migratori, modifiche nell'utilizzo dell'entroterra, sistemi di trasporto inquinanti, ecc.) siano dispersi su di un'ampia zona geografica. Nel caso delle isole di piccole dimensioni, la pianificazione e la gestione dovrà riguardare l'intera isola e l'area marina circostante.

2. Prospettiva a lungo termine

Le esigenze degli abitanti delle zone costiere e dei loro discendenti devono essere prese in considerazione simultaneamente e in modo equilibrato, garantendo che le decisioni rispettino il "principio di precauzione" e non precludano future possibilità di scelta. Per avere successo, la pianificazione e la gestione delle zone costiere deve prendere atto dell'incertezza intrinseca che caratterizza il futuro e deve essere inserita in un quadro istituzionale che guardi oltre l'attuale ciclo politico.

3. Una gestione capace di adattarsi e graduale

La pianificazione e la gestione integrate costituiscono un processo il cui sviluppo richiede anni o decenni. La gestione integrata delle zone costiere non garantisce una soluzione immediata a tutti i problemi delle zone costiere, ma favorisce l'integrazione di politiche, programmi e attività rivolti a tali zone, in modo da costituire una base per risolvere o evitare problemi specifici. Una corretta diffusione delle informazioni crea la base per la comprensione, che, a sua volta, sviluppa motivazioni e fiducia reciproca, che si traducono in cooperazione e collaborazione e infine nella condivisione delle responsabilità e quindi in una reale integrazione. Il processo di gestione integrata delle zone costiere deve essere costantemente monitorato in modo che sia possibile modificarlo grazie ad una gestione capace di adattarsi a mutamenti ed evoluzioni di problemi e conoscenze.

4. Espressione della specificità locale

Le zone costiere europee presentano notevoli difformità in termini di caratteristiche fisiche, sociali, culturali, istituzionali ed economiche. La gestione integrata delle zone costiere deve essere legata ad una profonda comprensione delle specificità dell'area considerata, che tenga conto delle pressioni e delle forze trainanti che ne influenzano le dinamiche. Esigenze specifiche richiedono soluzioni specifiche. Le azioni intraprese a livello comunitario devono garantire una flessibilità capace di rispettare tale eterogeneità.

Occorre pertanto assicurare che i decisori dispongano dei necessari dati e delle opportune informazioni, comprese le conoscenze tramandate per tradizione e spesso non fondate su basi scientifiche che riguardano sia la componente terrestre, sia quella marina delle zone costiere in questione.

5. Attività rispettose dei processi naturali

I processi naturali e le dinamiche dei sistemi costieri sono in continua, e talvolta improvvisa, evoluzione. Agendo nel rispetto di questi processi naturali, piuttosto che in contrapposizione ad essi, e nel rispetto dei limiti (o 'capacità di tolleranza') imposti dai processi stessi, le attività risultano più sostenibili a livello ambientale e più vantaggiose in un'ottica economica di lungo periodo.

6. Partecipazione alla pianificazione

La partecipazione alla pianificazione permette di tenere conto dei punti di vista di tutte le parti interessate (fra cui i soggetti marittimi interessati, gli utenti delle attività ricreative e le comunità di pescatori) nel processo di pianificazione. Grazie alla collaborazione è più facile individuare i problemi reali, sfruttare le conoscenze locali, creare motivazione e condividere le responsabilità. La collaborazione contribuisce inoltre a ridurre la conflittualità tra le parti interessate nonché ad elaborare soluzioni più facilmente realizzabili. Per convincere alcune parti dei vantaggi che avrebbero partecipando alla pianificazione, potrebbe rendersi necessario organizzare campagne d'informazione su vasta scala. Non va comunque sottovalutato né il tempo né l'impegno richiesto dalla partecipazione alla pianificazione.

7. Sostegno e coinvolgimento di tutti gli organi amministrativi competenti

Politiche, programmi e piani amministrativi (assetto del territorio, energia, turismo, sviluppo regionale ecc.) stabiliscono di fatto le regole di gestione delle zone costiere e delle loro risorse naturali. Un approccio su base rigorosamente volontaria e non governativa alla gestione integrata delle zone costiere rischia quindi di incorrere in gravi limitazioni, soprattutto al momento di dare attuazione alle decisioni consensuali.

Oltre al necessario coinvolgimento delle autorità locali sin dall'inizio del processo di gestione delle zone costiere, occorre anche la collaborazione di tutti i livelli e settori dell'amministrazione. Per essere in grado di affrontare i problemi delle zone costiere in tutte le loro sfaccettature, occorre adottare un sistema coordinato e integrato di azioni di pianificazione e gestione a livelli diversi. I capi progetto del programma dimostrativo hanno affermato che la gestione delle zone costiere risulta inefficace se non è sostenuta da tutti i livelli e sottolivelli amministrativi. Tale sostegno deve concretizzarsi nella disponibilità a adattare strumenti legislativi, regolamentari e finanziari, ove necessario, nonché a fornire un appoggio istituzionale per la raccolta e l'aggiornamento dei dati. È essenziale sviluppare azioni e collegamenti tra i diversi livelli e settori dell'amministrazione, in modo che sia possibile coordinare le politiche seguite, nel reciproco interesse; è inoltre necessario che i diversi strumenti di natura amministrativa e regolamentare che influenzano le zone costiere risultino fra loro compatibili e coerenti. La collaborazione e il coinvolgimento di vari organismi amministrativi non comporta necessariamente l'esigenza di creare nuove strutture istituzionali, essendo sufficiente adottare procedure o metodi che consentano la collaborazione tra le strutture e le istituzioni esistenti.

8. Ricorso ad un insieme di diversi strumenti

La gestione delle zone costiere richiede l'utilizzo di molteplici strumenti, che permettano di combinare opportunamente leggi, strumenti economici, accordi volontari, erogazione di informazioni, soluzioni tecnologiche, ricerca e istruzione. Gli interventi regolamentari ed economici costituiscono un importante strumento per risolvere aspetti conflittuali tra diverse attività; la giusta combinazione dei due elementi in un'area specifica dipende tuttavia dai problemi da affrontare e dal contesto istituzionale e culturale. La gestione delle zone costiere deve in ogni caso mirare ad assicurare la coerenza tra strumenti giuridici e obiettivi amministrativi, nonché tra pianificazione e gestione.