COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

COM(91) 28 def.

Bruxelles, 31 gennaio 1991

Proposta di

REGOLAMENTO (CEE) DEL CONSIGLIO

che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE)

(Presentata dalla Commissione)

MOTIVAZIONE

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi anni si osserva che l'opinione pubblica, i governi degli Stati membri e il Parlamento europeo chiedono un'azione più incisiva, in campo ambientale, atta a realizzare concretamente gli obiettivi definiti dal trattato.

Aumenta la consapevolezza dell'impossibilità, nella maggior parte dei casi, di risolvere efficacemente i problemi in un'ottica esclusivamente nazionale. Ciò è evidente quando l'inquinamento coinvolge diversi paesi, ad esempio, l'inquinamento di fiumi o mari ed è ancora più evidente quando i problemi interessano tutto il pianeta, ad es. la rarefazione dello strato di ozono o l'effetto serra. Un'azione concertata e coordinata a livello comunitario risulta necessaria però anche nel caso di problemi territorialmente più limitati. Alcuni di essi sono infatti la diretta conseguenza di politiche comunitarie, ad esempio la politica agricola o la politica regionale. Le soluzioni, per essere efficaci, devono quindi tener conto delle interconnessioni tra la politica ambientale e le altre politiche. Ogni problema ambientale comporta inoltre grosse implicanze economiche e le soluzioni nazionali possono incidere sulle condizioni concorrenziali o creare ostacoli agli scambi. I rischi di distorsione e di disequilibrio sono accentuati dalle differenze esistenti tra gli Stati membri per quanto riguarda la valutazione delle priorità ambientali e il grado di efficienza delle amministrazioni nazionali nell'applicazione delle disposizioni comunitarie.

La natura dei problemi ambientali inoltre, spesso esige un'azione concertata e coordinata con i paesi terzi. I negoziati internazionali su aspetti ambientali diventano più numerosi e complessi e i loro risultati possono incidere fortemente sugli equilibri tra paesi, sulla competitività delle imprese o sul tasso di crescita e quindi sul nostro modello di sviluppo. La coesione degli Stati membri, la coerenza e l'efficienza dell'azione ambientale avviata dalla Comunità sono essenziali per la credibilità di quest'ultima affinché essa possa difendere efficacemente i suoi interessi nelle cerchie internazionali.

In questo contesto, diventano particolarmente importanti le relazioni con i paesi dell'Europa centrale e orientale , per la loro vicinanza geografica rispetto alla Comunità, la gravità e la natura dei loro problemi ambientali e l'impatto diretto che questi problemi possono avere sulla situazione ambientale degli Stati membri.

Nel settore dell'ambiente, la Comunità deve pertanto affrontare una triplice sfida:

- realizzare gli obiettivi ambiziosi fissati dal trattato, in particolare quello di garantire un livello di protezione elevato;

- assicurare, nell'Europa dei 12, la coesione tra paesi nei quali il livello di sviluppo, la natura e la percezione dei problemi ambientali e il controllo delle nuove tecnologie divergono spesso notevolmente;

- far fronte, in modo crescente, alle sue responsabilità a livello internazionale.

Per rispondere a queste tre sfide, la Comunità deve poter disporre di risorse e mezzi di azione all'altezza dei problemi da risolvere.

II. I MEZZI DI AZIONE

Il controllo dei problemi ambientali implica il ricorso a strumenti in grado di modificare il comportamento delle persone, delle amministrazioni e delle imprese.

Politicamente, è possibile intervenire:

- a livello regolamentare, cioè attuando progressivamente un codice legislativo dell'ambiente che comporti obiettivi di qualità, di norme, di procedure ecc.

- mediante strumenti economici e fiscali nel senso di riflettere i costi ambientali di ogni attività nei prezzi e negli oneri o canoni pagati dai produttori e/o dai consumatori dei vari beni e servizi;

- mediante strumenti finanziari che orientino, a seconda dei casi, il comportamento tramite azioni di sensibilizzazione e formazione, incentivi (progetti dimostrativi, aiuti, prestiti ecc.) e/o finanzino operazioni di recupero o di prevenzione intese a sopperire alle carenze di altri dispositivi.

Ciascuno di questi tre mezzi di azione presenta dei punti deboli.

L'approccio regolamentare, almeno teoricamente, può garantire la realizzazione di obiettivi quantificati e precisi ma è limitato dalla relativa staticità e rigidità degli strumenti operativi e comporta inoltre oneri amministrativi, soprattutto per il controllo, che possono risultare molto elevati se si vuole intervenire su tutte le attività aventi un impatto sull'ambiente. Un eccesso di regolamentazione e di burocrazia rischia inoltre di frenare il dinamismo delle imprese, con risvolti negativi per la loro competitività.

L'azione legislativa lanciata all'indomani del Consiglio europeo di Parigi dell'ottobre 1972, ha raggiunto un buon livello di sviluppo ma solleva grossi problemi di applicazione. Essa deve essere inoltre completata e regolarmente aggiornata in funzione dell'evoluzione tecnologica e delle modifiche dei dati ambientali.

Gli **strumenti economici** e fiscali possono intervenire in modo più flessibile e dinamico. Insieme all'azione legislativa, essi ne possono accrescere notevolmente l'efficacia e costituiscono pertanto un valido mezzo per integrare l'ambiente nelle altre politiche. Da soli però, essi non possono garantire la realizzazione di obiettivi precisi. Risulta inoltre difficile e a volte impossibile, quantificare i costi per la collettività di un effetto nocivo, soprattutto quando si tratta di fenomeni aventi una dimensione planetaria quali l'effetto serra o la riduzione dello strato di ozono. In pratica, molto spesso occorre procedere in modo pragmatico, modificando progressivamente l'azione in funzione dei risultati ottenuti e degli obiettivi da raggiungere.

Il Consiglio ha discusso a più riprese, l'ultima volta alla sessione del 29 ottobre 1990, questi strumenti, riconoscendo la loro efficacia e l'opportunità di un'azione comunitaria in questo campo. Sono in fase di preparazione delle proposte concrete concernenti alcuni settori prioritari.

Gli **strumenti finanziari**, costituiscono il mezzo più opportuno quando si tratta, ad esempio, di far fronte a degradi ambientali derivanti da attività del passato oppure se non è possibile definire chiaramente la causa o il responsabile di un certo tipo di degrado. Questi strumenti possono utilmente completare altre iniziative nel campo della regolamentazione, soprattutto se si mira a obiettivi ambiziosi da realizzare in termini brevi.

Le disponibilità di bilancio , proprie degli strumenti finanziari comunitari per l'ambiente,sono attualmente trascurabili. Si registra comunque un incremento della spesa a finalità ambientale da parte degli altri strumenti finanziari della Comunità. Il Consiglio europeo del 26 giugno 1990 ha pertanto chiesto alla Commissione di tracciare una sintesi della situazione.

A causa dei limiti propri a ciascun mezzo di azione, sarebbe impossibile definire una strategia coerente ed efficace per l'ambiente senza ricorrere ai tre mezzi nel loro insieme. **Applicando congiuntamente l'approccio legislativo, i mezzi economici e fiscali e gli strumenti finanziari** si possono compensare i punti deboli e valorizzare le potenzialità di ciascuno di essi. L'abbinamento di più mezzi facilita inoltre il consenso necessario per sviluppare ed assicurare l'attuazione della politica comunitaria.

In questo contesto, il rafforzamento e la maggiore coerenza degli interventi finanziari comunitari sono indispensabili per completare gli effetti degli altri mezzi di azione e per aumentare l'affidabilità e l'efficienza. Il Parlamento europeo, ha più volte ribadito questa necessità, in particolare al momento della preparazione dei bilanci 1990 e 1991 , auspicando la creazione di un fondo a finalità ambientale corrispondente all'entità dei problemi da risolvere e al ruolo che la Comunità deve svolgere in questo campo.

III. GLI STRUMENTI FINANZIARI ESISTENTI

Conformemente alla richiesta espressa dal Consiglio europeo il 26 giugno 1990, la Commissione ha preparato un quadro riassuntivo delle risorse finanziarie impegnate per sostenere azioni a favore dell'ambiente. Da tale sintesi, allegata alla presente proposta, emergono le constatazioni e considerazioni seguenti:

- le spese che concernono, direttamente o indirettamente l'ambiente sono notevolmente aumentate negli ultimi anni. Fino al 1987 infatti, la spesa annua era dell'ordine di 60 Mio di ECU mentre, per il periodo 1988-1993, la spesa ambientale dovrebbe complessivamente superare 4 miliardi di ECU, di cui il 90% per spese di investimento e il 10% per la ricerca o per progetti dimostrativi.

- Gli importi impegnati fanno capo a tutta una serie diversificata di strumenti. Soltanto una parte limitata di questi importi (alcuni programmi di ricerca, i progetti dimostrativi finanziati nel quadro di ACE, MEDSPA, NORSPA e ACNAT, azioni a favore della foresta (prevenzione degli incendi e lotta contro le piogge acide) nonché la linea di bilancio "ecologia nei paesi in via di sviluppo") concernono a titolo prioritario l'ambiente; per gli altri, questo settore è un mezzo per raggiungere gli obiettivi propri alle politiche di cui assicurano il supporto finanziario. Queste spese contribuiscono a ridurre le varie forme di inquinamento ma, essendo ripartite in vari strumenti finanziari e soggette ad obiettivi, priorità e limitazioni, soprattutto di tipo geografico, inerenti alle politiche per le quali fungono da supporto, esse non possono riflettere, in maniera visibile e coerente, gli obiettivi e le priorità della politica ambientale e, nel quadro specifico di questa politica, esse non possono pertanto svolgere un ruolo di orientamento e di incoraggiamento, collegando e completando gli altri mezzi di azione propri di essa.

- Secondo il trattato, le esigenze di protezione dell'ambiente sono una componente delle altre politiche della Comunità.Il finanziamento di azioni concernenti direttamente l'ambiente, di per sé, non è sufficiente per attuare questa disposizione. Si deve infatti tener conto delle esigenze ambientali anche nei finanziamenti non direttamente connessi con l'ambiente, ad es. quelli per le infrastrutture industriali, dei trasporti o quelli a sostegno dell'agricoltura.

IV. PERCHE' UNO STRUMENTO FINANZIARIO PER L'AMBIENTE?

Come già indicato al punto II, uno strumento finanziario può contribuire all'efficacia della politica ambientale come mezzo per orientare il comportamento delle persone, delle imprese e delle amministrazioni tramite incentivi positivi o per finanziare operazioni di recupero o di prevenzione. In questo contesto, il ruolo di uno strumento comunitario è particolarmente importante per incoraggiare e inquadrare le iniziative nazionali, regionali o locali. Tali iniziative infatti si stanno moltiplicando e nella misura in cui le differenze tra Stati membri, a livello di percezione di problemi, di definizione di priorità e della possibilità concreta di azioni sono considerevoli, esse rischiano di accentuare l'incompatibilità tra paesi. Queste incompatibilità saranno sempre più difficili da armonizzare in quanto rientrano in azioni che evolvono sempre di più verso vere e proprie politiche nazionali per l'ambiente. Sarebbe pericoloso sottovalutare i rischi inerenti a tale evoluzione, soprattutto per le conseguenze che esse possono implicare in termini di distorsioni concorrenziali e di ostacoli alla libera circolazione delle merci. Aggiungasi che la Corte di giustizia ha riconosciuto la legittimità, nel caso di problemi attinenti all'ambiente, del ricorso al disposto degli articoli 30-36 del trattato.

Dato che gli importi impegnati a livello comunitario, nel rispetto del principio di sussidiarietà, sono spesso relativamente modesti, l'efficacia dell'azione dipende spesso fortemente dalla sua visibilità, dai nessi e dalla coerenza con gli obiettivi e le priorità proprie della politica di cui assicurano il supporto nonché dalla sinergia con gli altri mezzi d'azione comunitari attuati nel quadro della politica in questione.

Ciò è particolarmente vero per la politica ambientale, a causa del suo campo di applicazione molto vasto e degli oneri di bilancio potenzialmente elevati che può implicare ciascuna azione in questo campo.

Gli strumenti finanziari propri alle varie politiche comunitarie devono continuare ad apportare il loro contributo alla soluzione dei problemi ambientali perseguendo al tempo stesso gli obiettivi propri alle politiche di cui assicurano il supporto. Essi non possono invece assicurare il ruolo principale di supporto alla politica per l'ambiente in quanto non possono illustrare e riflettere, con la loro azione, le specificità, le priorità e gli obiettivi propri a questa politica.

L'azione ambientale si distingue infatti, per molti aspetti, da quella realizzata nel quadro di altre politiche:

Innanzitutto i problemi ambientali impongono molto spesso soluzioni che non possono essere concepite in un'ottica regionale o nazionale. L'azione intesa a risolvere un dato problema deve poter estendersi a tutto il territorio comunitario e, nel quadro della cooperazione internazionale, al di là di esso.

L'azione ambientale non ha inoltre come finalità privilegiata un dato settore sociale o economico né il settore produttivo di determinate regioni. Essa mira a favorire l'integrazione sistematica della dimensione ambientale nelle scelte delle persone, delle imprese o delle amministrazioni e concerne pertanto tutta la popolazione.

Nella misura in cui essa intende modificare il comportamento della popolazione, l'azione ambientale ha inoltre raramente un carattere puntuale e si situa in una prospettiva di evoluzione progressiva a lungo termine, con la vocazione di fungere da stimolo permanente. Nel rispetto del principio "chi inquina paga", essa esercita la sua funzione di incoraggiamento e di orientamento, privilegiando i mezzi atti ad assicurare un effetto moltiplicatore.

La politica per l'ambiente è stata concepita nella convinzione che l'utilizzazione razionale delle risorse naturali e lo sviluppo sostenibile nel tempo sarebbero un'utopia se si pretendesse di ottenerli esclusivamente o essenzialmente tramite le risorse pubbliche, siano esse nazionali o comunitarie, ingenti o no. Non si potranno mai raggiungere questi obiettivi se si lascia credere alle persone, alle imprese e alle amministrazioni che esse potranno continuare ad agire come in passato. Per questo motivo, il principio "chi inquina paga" e il principio di sussidiarietà sono, in questo contesto, particolarmente rilevanti e il trattato insiste sulla necessità di integrare la dimensione ambientale nelle altre politiche.

Uno strumento finanziario per l'ambiente non deve quindi essere concepito come un mezzo per riparare, a posteriori, i danni e non deve essere recepito come una specie di macchina disinquinante per tutte le attività, che elimina ogni preoccupazione in materia.

V. IL PRINCIPIO CHI INQUINA PAGA

L'articolo 130 R, comma 2 dell'Atto unico stipula tra l'altro che l'azione della Comunità in materia di ambiente sia basata sul principio "chi inquina paga".

In base a questo principio, i responsabili di un inquinamento devono osservare le norme o gli obiettivi di qualità in vigore. Sono ammesse delle eccezioni all'applicazione di questo principio in due casi:

- se l'applicazione immediata di norme molto vincolanti può provocare gravi perturbazioni economiche;

- se, nel quadro di altre politiche, ad esempio la politica regionale o agricola, degli investimenti ambientali mirano a risolvere determinati problemi strutturali di ordine regionale o settoriale, a patto che gli aiuti concessi rispettino le disposizioni dei trattati, in particolare gli articoli 92 e 93.

Da ricordare in proposito che in tre comunicazioni agli Stati membri, rispettivamente nel 1974, 1980 e 1987, la Commissione ha concesso uno statuto semipermanente agli aiuti statali per l'ambiente, a condizione che essi si limitino al 15% dell'investimento oggetto di aiuto.

Non sono inoltre considerati contrari al principio "chi inquina paga":

- i contributi finanziari concessi agli enti locali per costruire o gestire impianti pubblici di protezione dell'ambiente le cui spese non possono nell'immediato, essere interamente coperte dai canoni dei responsabili dell'inquinamento che usano tali impianti.

- i finanziamenti destinati a compensare gli oneri particolarmente elevati imposti a determinati responsabili d'inquinamento per ottenere un grado di purezza eccezionale dell'ambiente;

- i contributi concessi per incoraggiare sforzi di ricerca e sviluppo in vista dell'applicazione di tecniche, processi di fabbricazione o prodotti non inquinanti.

L'elenco non è esaustivo ed è infatti possibile individuare altri tipi di investimenti pubblici, compatibili con questo principio, ad esempio:

- il finanziamento della protezione degli habitat;

- i costi di risanamento di siti nel caso di un inquinamento derivante da attività del passato oppure qualora risulti impossibile definire precisamente la causa o il responsabile;

- le spese complementari all'applicazione del principio "chi inquina paga", ad esempio aiuti allo sviluppo di trasporti pubblici se ciò risulta necessario per raggiungere i risultati auspicati;

- le iniziative a livello internazionale, che per motivi di interesse, di efficienza e di solidarietà, possono giustificare un sostegno finanziario.

Il principio "chi inquina paga" non è quindi incompatibile con la costituzione di uno strumento finanziario specifico per l'ambiente. Questo principio deve però essere tenuto presente quando si definiscono i campi di azione del nuovo strumento e al momento della concessione dei finanziamenti previsti.

VI. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

L'articolo 130 R, paragrafo 4 del trattato stipula che la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi perseguiti possono essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri assicurano il finanziamento e l'esecuzione delle altre misure.

La sussidiarietà deve restare il criterio di valutazione principale quando si definiscono le azioni ambientali da sviluppare a livello comunitario. Questo criterio deve però essere valutato e applicato in relazione all'efficienza della politica e degli obiettivi da raggiungere e non in modo astratto o in base a considerazioni teoriche.

Sarebbe infatti difficile pretendere che il tener conto di questo criterio vieti un'azione valida in un quadro comunitario specifico per l'ambiente ma, contemporaneamente, autorizzi qualsiasi azione sull'ambiente se sviluppata sotto il mantello di altre politiche comunitarie. La sussidiarietà non è un'esclusività della politica ambientale. Essa concerne una grossa parte dei campi di azione comunitari e, trattandosi degli aspetti di bilancio, essa costituisce più la regola che l'eccezione. L'azione comunitaria deve essere inquadrata in modo da facilitare e non ostacolare la trasparenza in questo campo evitando soprattutto, quando si tratta di impegnare risorse di bilancio per rispondere a preoccupazioni ambientali, che la sussidiarietà sia recepita in modo diverso, a seconda che il finanziamento avvenga mediante gli strumenti finanziari propri alla politica ambientale oppure tramite altri strumenti finanziari comunitari. Occorre evitare di dare all'articolo 130 R, paragrafo 4 del trattato delle interpretazioni che possano indurre a soluzioni poco razionali e che implicherebbero uno stravolgimento dell'articolo in questione.

L'ambiente è d'altra parte uno dei settori dove un intervento comunitario è particolarmente giustificato sotto il profilo della sussidiarietà. E' il caso, in particolare, delle azioni concernenti problemi d'inquinamento transfrontaliero oppure a carattere globale. E' anche il caso di un intervento comunitario che si riveli necessario per assicurare la coesione economica e sociale oppure per evitare distorsioni concorrenziali o ostacoli agli scambi.

Un finanziamento comunitario diretto, destinato a contribuire all'applicazione del diritto comunitario è da proscrivere. L'intervento finanziario comunitario dovrebbe piuttosto favorire l'accelerazione dell'applicazione o il superamento delle disposizioni in vigore. Anche in questo caso comunque, occorre evitare di privilegiare la forma a scapito della sostanza. Uno dei modi migliori per favorire il superamento delle norme in vigore consiste infatti nel promuovere l'adozione di norme più severe. In molti casi non sarà però possibile raggiungere questo obiettivo escludendo la possibilità di appoggiare, almeno indirettamente, l'applicazione delle nuove norme, per lo meno nei paesi che hanno maggiori problemi in questo campo.

VII. CAMPO DI APPLICAZIONE E PRIORITA' D'INTERVENTO

Il nuovo strumento deve agire come supporto finanziario della politica comunitaria a favore dell'ambiente, aumentare l'efficienza e la visibilità dell'azione della Comunità in questo settore e favorire una maggiore coesione nel comportamento degli Stati membri di fronte ai problemi ambientali, sia che si tratti di affrontare problemi concernenti il territorio comunitario sia che si tratti di negoziare, a livello internazionale, una risposta concertata a problemi transfrontalieri o globali. Esso deve anche assicurare un migliore equilibrio tra la politica ambientale e altre politiche comunitarie e favorire l'integrazione della dimensione ambientale in queste politiche.

Esso deve soprattutto avere un effetto d'incoraggiamento e privilegiare i mezzi d'intervento aventi un effetto moltiplicatore nonché contribuire a eliminare le strozzature che ostacolano o impediscono lo sviluppo degli altri mezzi di azione comunitari.

Lo strumento finanziario deve poter operare sulla base di forme di finanziamento diversificate, in relazione alla natura delle operazioni: cofinanziamento di programmi, progetti, di abbuoni d'interesse, di sovvenzioni rimborsabili o di supporto all'assistenza tecnica.

In relazione alla sua funzione, il nuovo strumento finanziario dovrebbe perseguire quattro obiettivi generali:

a) contribuire a rafforzare ed aumentare l'efficienza delle strutture amministrative o dei servizi incaricati di applicare le disposizioni ambientali;

b) contribuire al controllo e alla riduzione delle varie forme d'inquinamento attraverso un'azione complementare a quella di tipo regolamentare;

c) contribuire alla protezione delle zone sensibili e al mantenimento della diversità biogenetica;

d) apportare un sostegno tecnico e finanziario ai paesi terzi per l'attuazione delle convenzioni internazionali e alla risoluzione di problemi comuni o globali.

Per il primo obiettivo, si è constatato che la normativa comunitaria è spesso applicata male. Ciò può dipendere dalle carenze delle strutture amministrative di un dato paese o di una data amministrazione locale, ma anche dalla recente percezione dei problemi e quindi dalla mancanza di esperienza diretta circa i mezzi per farvi fronte.

Tra i tipi di azione possibili in questo contesto citiamo, a titolo di esempio:

- l'assistenza tecnica per definire strategie e programmi d'intervento coerenti, in relazione agli attuali problemi ambientali;

- la formazione dei gestori dell'ambiente, dei consulenti ecologici presso le autorità pubbliche, dei responsabili dell'ambiente presso le imprese, del personale addetto a zone sensibili ecc.;

- lo sviluppo e l'ammodernamento di reti di sorveglianza e controllo;

- l'informazione e la sensibilizzazione.

Il secondo obiettivo è centrale per l'attività . L'azione in questo caso parte dalla convinzione che i progressi nel controllo dell'inquinamento dipendano in gran parte dall'impegno degli enti locali e delle imprese e che, attraverso questo impegno si possa andare più lontano e più rapidamente di quanto imposto a livello legislativo. In questo campo, è anche possibile agire in modo indiretto, ad esempio, attraverso un'azione di promozione dei marchi ecologici, affinché i consumatori con le loro scelte orientino l'attività delle imprese. Nella stessa ottica, si potrebbe assicurare un sostegno finanziario alle vittime di incidenti ambientali, in modo che esse possano far valere i loro diritti nei confronti dei responsabili e incoraggiare così l'osservanza del principio "chi inquina paga". L'azione deve anche aiutare determinate imprese comunitarie, agricole ed industriali, in particolare le piccole e medie imprese nel loro sforzo di adeguamento. Nell'ambito di questo obiettivo, l'azione comunitaria deve, nel rispetto del principio di sussidiarietà, stimolare soprattutto le iniziative a livello nazionale assicurandone la coerenza onde evitare il rischio di distorsioni concorrenziali o di ostacoli agli scambi.

A titolo di esempio, il secondo obiettivo potrebbe riguardare:

- la promozione di nuove tecnologie non inquinanti in vari settori industriali particolarmente inquinanti, cementifici, industria della carta e dei cartoni, concerie, fabbriche di conserve ecc.;

- il risanamento dei siti degradati da attività industriali del passato, ad esempio, miniere, cumuli di scorie, siti di spargimento di rifiuti tossici;

- il sostegno alle PIM che utilizzano prodotti tossici o pericolosi per l'ambiente, ad esempio tintorie, laboratori fotografici, ditte di pittura, tipografie, ospedali;

- lo sviluppo di tecniche di riciclo e di reimpiego dei rifiuti;

- la promozione e la valorizzazione dell'audit ambientale presso le imprese.

Il **terzo obiettivo** parte dalla constatazione che molto spesso l'approccio regionale o nazionale non offre soluzioni adeguate ai problemi di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, soprattutto nel caso di problemi di inquinamento atmosferico o delle acque. Si tratta di preservare il patrimonio biologico, di affrontare alla radice il problema delle piogge acide e dell'effetto serra o di combattere l'erosione e la desertificazione nonché, eventualmente , d'incoraggiare la ricerca di soluzioni per i problemi ambientali legati alla diminuzione dell'attività agricola e all'emarginamento economico di talune regioni. E' altrettanto importante incoraggiare l'azione di recupero e ripristino delle aree urbane. Nel quadro di questo obiettivo, un'azione comunitaria che si aggiunga alle azioni già decise e attuate (cfr. in particolare la politica forestale comunitaria) è spesso necessaria per garantire scelte ed interventi che siano frutto di una valutazione obiettiva delle priorità piuttosto che della maggiore o minore sensibilità o disponibilità delle amministrazioni nazionali o regionali nonché delle disponibilità di bilancio nazionali.

In questo caso si potrebbe intervenire in settori quali:

- la rigenerazione del manto vegetale distrutto dagli incendi, dall'erosione o dalla desertificazione;

- la tutela delle zone e delle acque costiere;

- la conservazione della natura e la tutela delle riserve biogenetiche di interesse comunitario;

- il recupero e la tutela dei centri urbani, particolarmente quelli che fanno parte del patrimonio culturale europeo.

Il **quarto obiettivo** infine, concerne la ricerca di soluzioni per problemi globali quali l'effetto serra, la distruzione delle foreste tropicali, la riduzione dello strato di ozono o l'inquinamento marino. Si tratta di azioni che possono estendersi oltre il territorio comunitario, in particolare con la finalità di aiutare i paesi terzi più indigenti favorendo così il consensus necessario per concludere ed attuare le convenzioni internazionali. Tali azioni, intese a sostituire o a rafforzare i singoli contributi degli Stati membri, avrebbero l'effetto di aumentare la coesione della Comunità consolidando così il suo potere trainante e contrattuale sul piano internazionale. Nel caso dei problemi transfrontalieri, si dovrebbe conferire un'attenzione particolare alle zone del Baltico e del Mediterraneo, dove la Comunità ha un interesse evidente a

che i paesi terzi interessati adottino un atteggiamento in sintonia con il suo. Lo stesso vale per tutti i territori dell'Europa centrale ed orientale la cui situazione ambientale incide direttamente su gran parte del territorio comunitario.

Tale obiettivo potrebbe tradursi in:

- un contributo comunitario ai meccanismi finanziari multilaterali che trattano problemi globali;

- un contributo comunitario all'applicazione delle convenzioni internazionali;

- programmi di assistenza tecnica per i paesi terzi, particolarmente quelli che si affacciano sul Baltico e sul Mediterraneo;

Da sottolineare che, nel quadro delle attività sviluppate in relazione ai quattro obiettivi prioritari, ogni azione di formazione funzionale alle varie iniziative previste e ogni azione di informazione e sensibilizzazione dei cittadini risultano molto importanti per conseguire i risultati auspicati.

VIII. CRITERI DI INTERVENTO DEL NUOVO STRUMENTO FINANZIARIO

Gli interventi del nuovo strumento finanziario dovranno apportare un contributo alla realizzazione degli obiettivi generali e all'applicazione della politica e del diritto comunitari in materia ambientale. L'entità della partecipazione comunitaria sarà modulata in funzione della gravità dei problemi ambientali da risolvere, soprattutto a livello regionale, dell'interesse particolare delle azioni sotto il profilo comunitario nonché della capacità contributiva del beneficiario del sostegno finanziario di LIFE.

Per i singoli progetti che riguardano soprattutto azioni dimostrative, le condizioni di concessione dell'aiuto comunitario dipenderanno inoltre da criteri quali il carattere innovatore del progetto, la sua funzione di modello, atto a consentire in seguito tutta una serie di altre applicazioni, l'intervento di vari partner di Stati membri diversi e la sua efficienza rispetto al rapporto costo/utili.

Il tasso di partecipazione finanziaria della Comunità sarà di norma pari al 30-75% del costo complessivo delle azioni.

Le azioni che beneficiano già di un aiuto finanziario a titolo dei fondi strutturali o di altri strumenti comunitari non potranno essere prese in considerazione da LIFE.

IX. INTEGRAZIONE DEGLI STRUMENTI FINANZIARI IN VIGORE

Al fine di assicurare la coerenza degli interventi comunitari nel settore dell'ambiente, occorre definire le azioni che saranno integrate in LIFE e creare un meccanismo di coordinamento.

LIFE è lo strumento comunitario che assicura il supporto finanziario alle attività aventi la finalità prioritaria di tutelare e migliorare l'ambiente, come le attività attualmente in corso o previste nel quadro di MEDSPA, NORSPA, ACE-tecnologie e ACNAT, E' anche il caso di azioni con finanziamenti nei paesi terzi, concepite come prolungamento, al di fuori del territorio comunitario, dell'azione di controllo e risanamento ambientale avviata dalla Comunità sul suo proprio territorio e di cui esse costituiscono un elemento essenziale (piogge acide, effetto serra, riduzione dello strato di ozono, inquinamento di fiumi o mari che incidono direttamente sulla Comunità).

Nelle regioni dove intervengono i fondi strutturali e altri strumenti finanziari della Comunità per azioni di protezione dell'ambiente, la Commissione assicurerà il coordinamento con gli interventi di LIFE. In modo analogo, essa assicurerà il coordinamento degli interventi a titolo di LIFE e della cooperazione allo sviluppo.

Tra le azioni già in vigore o proposte dalla Commissione al Consiglio,saranno quindi incorporati nel nuovo strumento finanziario i programmi MEDSPA, NORSPA, ACE-Tecnologia, ACNAT. Questa integrazione avrà come conseguenza diretta che le disposizioni regolamentari adottate dal Consiglio per la gestione di questi strumenti saranno abrogate non appena entrerà in vigore il presente regolamento.

X. L'ATTUAZIONE

A titolo di strumento della politica per l'ambiente, LIFE deve agire come complemento all'approccio legislativo e agli strumenti economici e fiscali, nei limiti in cui ciò risulti necessario per aumentare l'efficacia di tutta l'azione comunitaria. Esso pertanto non è l'unico strumento, né lo strumento privilegiato di questa azione.

In questa ottica, l'attuazione del nuovo strumento finanziario per l'ambiente implica l'adozione di vari programmi rispondenti ai quattro obiettivi generali di LIFE, già indicati al punto VII. Tali programmi sono adottati dalla Commissione previa consultazione del Comitato per l'ambiente e corrispondono a:

- obiettivi e priorità decisi nel quadro dei programmi comunitari di azione (la proposta relativa al quinto programma sarà trasmessa al Consiglio e al Parlamento durante il 1991);

- varie strategie settoriali definite a livello comunitario e concernenti, ad esempio la gestione dei rifiuti, la conservazione della natura e la tutela della diversità biologica, la lotta contro le piogge acide;

- la situazione ambientale nei paesi della Comunità (la terza relazione comunitaria è quasi ultimata);

- impegni assunti nell'ambito delle convenzioni internazionali.

Essi sono definiti nel quadro della partnership con le principali parti interessate (autorità nazionali, regionali, ambienti economici e sociali, organizzazioni non governative - ONG). Dato che in molti casi, i problemi ambientali coperti dallo strumento finanziario comunitario, saranno di natura transnazionale o planetaria, la collaborazione dovrebbe favorire l'integrazione, a livello comunitario, delle parti interessate ad un determinato problema, dei rappresentanti delle categorie socio-economiche che risentono dell'uno o dell'altro problema nonché dei gruppi che appoggiano determinati obiettivi. La collaborazione deve pertanto privilegiare le organizzazioni derivanti da questa integrazione (associazioni regionali, imprenditoriali, di ONG).

La partnership deve in particolare permettere una migliore comprensione dei problemi, una migliore definizione delle necessità e priorità nonché una migliore ripartizione dei compiti e delle responsabilità al fine di garantire l'utilizzazione ottimale delle risorse di bilancio impegnate. Il passaggio dall'impostazione "progetti" seguita finora, all'impostazione "programma", assicurerà una migliore gestione delle richieste di finanziamento, un maggiore impatto dell'intervento comunitario nonché una programmazione nel tempo degli investimenti.

L'attuazione degli interventi di LIFE comporta o una decisione della Commissione indirizzata alle amministrazioni pubbliche nazionali o regionali interessate oppure la conclusione di contratti o convenzioni con le parti incaricate di eseguire l'azione (associazione delle ditte interessate, organizzazioni internazionali, ONG) in cui sono definite natura, entità e condizioni dell'aiuto concesso. Le risorse di bilancio assegnate a LIFE saranno stabilite ogni anno dall'autorità di bilancio e saranno inoltre oggetto di previsioni di bilancio pluriennali nelle quali gli stanziamenti saranno ripartiti per obiettivo prioritario.

L'azione comunitaria deve implicare un aggiornamento permanente in funzione delle esigenze espresse e delle risorse disponibili. A tale proposito, il regolamento prevede un meccanismo di valutazione e controllo dell'attuazione dei contributi di LIFE per ricentrare, se necessario, le azioni in corso.

Durante una prima fase che copre gli anni 1991 e 1992, lo strumento finanziario comporta delle disposizioni particolari semplificate che mirano ad assicurare l'impegno degli stanziamenti disponibili. Questa fase permette inoltre di verificare l'impatto del nuovo strumento. Alla luce dell'esperienza acquisita durante questi due anni e tenendo conto delle disponibilità previste nel quadro delle nuove prospettive finanziarie, LIFE sarà riesaminato dal Consiglio sulla base di una proposta della Commissione da presentare entro il 31 dicembre 1992.

XI. PARAMETRI DI BILANCIO

Trattandosi del finanziamento, si potrebbe procedere valorizzando gli introiti comunitari nuovi oppure mediante il metodo di bilancio normale.

E' stata scelta la seconda soluzione anche se essa è strettamente legata alla rinegoziazione delle prospettive finanziarie comunitarie. L'alimentazione del fondo tramite misure fiscali comunitarie specifiche, sarebbe infatti subordinata da un lato ad una modifica del disposto del trattato sulle risorse proprie e, dall'altro, all'accordo degli Stati membri sulle misure fiscali che dovrebbero alimentare il finanziamento.

Proposta di

REGOLAMENTO (CEE) DEL CONSIGLIO

che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE)

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITA' EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 130 S,

vista la proposta della Commissione(1),

visto il parere del Parlamento europeo(2),

visto il parere del Comitato economico e sociale(3)

considerando che il trattato che istituisce la Comunità economica europea, prevede lo sviluppo e l'attuazione della politica comunitaria in materia di ambiente e fissa gli obiettivi e i principi che devono orientare tale politica;

considerando che a norma dell'articolo 130 R, paragrafo 4 del trattato, l'azione della Comunità in materia ambientale ha in particolare l'obiettivo di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, tenendo conto, tra l'altro delle condizioni ambientali nelle varie regioni comunitarie, dello sviluppo economico e sociale della Comunità in generale e dello sviluppo equilibrato delle sue regioni;

---

(1) GU C n.
(2) GU C n.
(3) GU C n.

considerando che l'articolo 130 R, paragrafo 4 del trattato prevede che la Comunità agisca in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi perseguiti possono essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che al livello dei singoli stati membri; che, fatte salve talune misure a carattere comunitario, gli Stati membri assicurano il finanziamento e l'esecuzione delle altre misure;

considerando che per far fronte ai problemi globali dell'ambiente o a problemi di interesse comune, occorre dare alla Comunità la possibilità di fornire la sua assistenza a paesi terzi o di contribuire all'applicazione delle convenzioni internazionali, conformemente al disposto dell'articolo 130 R, paragrafo 5;

considerando che nella sua sessione del 25-26 giugno 1990, il Consiglio europeo ha adottato una dichiarazione contenente gli orientamenti per l'azione futura della Comunità in materia di ambiente, nella quale indica che l'intervento legislativo deve essere accompagnato, ove opportuno, da misure economiche e fiscali;

considerando che nella stessa dichiarazione, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a redigere l'inventario di tutte le risorse di bilancio destinate alla politica comunitaria sull'ambiente, che attualmente sono erogate attraverso una serie di strumenti finanziari separati nonché a presentare quanto prima le sue conclusioni;

considerando che l'analisi di queste risorse di bilancio indica un rapido incremento delle spese realizzato attraverso fonti di finanziamento assai eterogenee, rispondenti a obiettivi e vincoli propri agli strumenti finanziari utilizzati;

considerando che occorre creare uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) che assicuri un quadro coerente di finanziamento e risponda meglio all'azione ambientale comunitaria, rispettando al tempo stesso il principio "chi inquina paga" e quello della sussidiarietà;

considerando che per raggiungere lo scopo indicato dall'articolo 130 R del trattato, occorre definire, nel rispetto del principio della concentrazione delle risorse, gli obiettivi generali dello strumento, precisare le grandi categorie di funzioni ad esso assegnate e definire il tipo di misure cui LIFE può contribuire; che tali misure possono essere tese all'ultimazione di azioni già decise e intraprese, in particolare di quelle per la protezione e la salvaguardia delle foreste;

considerando la necessità di disporre che, in una prima fase, comprendente gli anni 1991 e 1992 LIFE assicuri, nell'ambito di una procedura semplificata, il finanziamento di azioni prioritarie;

considerando che ai fini di una maggiore efficacia dei finanziamenti di LIFE e per meglio rispondere alle attese dei beneficiari, occorre introdurre una stretta cooperazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e gli altri partner economici e sociali interessati alle azioni svolte da LIFE, ogni parte agendo in qualità di partner, nel quadro delle sue responsabilità e competenze proprie, in vista di un obiettivo comune;

considerando che occorre precisare le forme principali degli interventi di LIFE;

considerando che occorre introdurre dei meccanismi atti a modulare gli interventi comunitari in funzione delle caratteristiche delle azioni da sostenere e della capacità contributiva del beneficiario;

considerando che occorre fissare dei metodi efficaci di sorveglianza, controllo e valutazione nonché assicurare un'informazione corretta dei potenziali beneficiari e del pubblico;

considerando che occorre prevedere, alla luce dell'esperienza acquisita durante la prima fase di applicazione degli anni 1991 e 1992 e tenendo conto delle disponibilità di bilancio prevedibili, un riesame da parte del Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione da presentare prima del 31 dicembre 1992;

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Oggetto

1. E' istituito uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) inteso a contribuire allo sviluppo e all'attuazione della politica comunitaria per l'ambiente.

2. LIFE è destinato a contribuire al finanziamento di azioni ambientali prioritarie su tutto il territorio degli Stati membri nonché ad azioni di assistenza tecnica e finanziaria, svolte dalla Comunità nel quadro delle Convenzioni internazionali cui essa aderisce o di azioni di cooperazione cui essa partecipa.

3. LIFE incorpora gli strumenti finanziari esistenti : il regolamento CEE n.2242/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 relativo ad azioni comunitarie per l'ambiente (1) (ACE) nonché il regolamento CEE n...../91 del Consiglio del .... 1991 [relativo ad un'azione comunitaria per la protezione dell'ambiente nella regione mediterranea (MEDSPA)] (2).

Articolo 2

Obiettivi generali

LIFE ha i seguenti obiettivi:

* **Nella Comunità:**

- rafforzare e aumentare l'efficienza delle strutture amministrative o dei servizi preposti all'applicazione delle disposizioni ambientali;

(1) GU n. L 207 del 29.07.87, pag. 8.
(2) GU n. L

- contribuire al controllo e alla riduzione delle varie forme d'inquinamento;
- contribuire alla protezione delle zone sensibili e al mantenimento della diversità biogenetica;

* Fuori della Comunità:

- apportare un sostegno tecnico e finanziario ai paesi terzi per l'attuazione delle convenzioni internazionali e la risoluzione di problemi comuni o globali.

Articolo 3

Obiettivi specifici

1. Prima del 30 settembre di ogni anno, la Commissione stabilisce, in base al principio di concentrazione, previa consultazione del comitato di cui all'articolo 13 e a norma del presente regolamento e del programma di azioni della Comunità per l'ambiente, gli obiettivi specifici prioritari e le azioni pluriennali nel quadro degli obiettivi generali nonché i relativi indicatori di efficienza e i criteri concernenti la scelta delle singole misure che saranno finanziate da LIFE.

2. Tuttavia, nella prima fase comprendente gli anni 1991-1992 LIFE assicurerà in via prioritaria il finanziamento delle azioni seguenti:

   - azioni rispondendi ai criteri di ammissibilità degli attuali strumenti finanziari a finalità ambientale (ACE, MEDSPA);
   - azioni intese a risolvere problemi ambientali particolarmente gravi o interessanti sotto il profilo comunitario;
   - azioni di sostegno tecnico e finanziario per i paesi terzi.

3. L'allegato al presente regolamento enumera i tipi di misure che possono essere sostenute attraverso LIFE.

Articolo 4

Forme d'intervento

L'intervento finanziario di LIFE ha luogo secondo forme di finanziamento diversificate in funzione della natura delle operazioni:

a) cofinanziamento di programmi;
b) cofinanziamento di progetti;
c) abbuoni d'interesse;
d) sovvenzioni soggette a restituzioni;
e) sostegno per l'assistenza tecnica e per gli studi preparatori delle azioni.

Articolo 5

Ammissibilità

1. Possono beneficiare del sostegno finanziario previsto al presente regolamento, le operazioni rispondenti agli obiettivi di cui agli articoli 2 e 3.

2. Le azioni che beneficiano degli aiuti previsti nell'ambito dei fondi strutturali o di altri strumenti finanziari comunitari non sono ammissibili al sostegno finanziario previsto dal presente regolamento.

Articolo 6

Coordinamento

La Commissione assicura il coordinamento e la coerenza tra gli interventi effettuati nel quadro del presente regolamento e quelli effettuati attraverso i fondi strutturali e attraverso gli altri strumenti finanziari comunitari.

Articolo 7

Partnership

Le azioni finanziate da LIFE sono concepite e attuate in stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato rappresentato dalle autorità competenti da questo designate a livello nazionale, regionale o locale e le parti economiche e sociali interessate.

Articolo 8

Risorse di LIFE

Le risorse di bilancio destinate alle azioni previste nel presente regolamento sono oggetto di stanziamenti annui nel bilancio generale delle Comunità europee. L'autorità di bilancio determina gli stanziamenti disponibili per ogni esercizio.

Al momento del rinnovo delle prospettive finanziarie, la Commissione presenta previsioni pluriennali degli importi stimati necessari per LIFE, ripartiti in relazione a ciascun obiettivo indicato negli articoli 2 e 3.

Articolo 9

Variazione dei tassi d'intervento

1. I tassi del contributo comunitario al finanziamento, tramite LIFE, delle azioni sono variati in funzione dei seguenti criteri:

   - gravità dei problemi ambientali specifici trattati dalle azioni;
   - interesse particolare delle azioni sotto il profilo comunitario;
   - capacità contributiva degli Stati o dei beneficiari interessati.

2. I tassi del contributo comunitario complessivo sono soggetti ai seguenti limiti:

   - 30% al massimo del costo totale nel caso di investimenti privati;
   - 50% al massimo del costo nel caso di investimenti pubblici, di esperimenti pilota o di dimostrazione;
   - a titolo eccezionale, 75% al massimo del costo per i biotopi o gli habitat d'interesse comunitario;
   - a titolo eccezionale, 100% del costo totale per le misure destinate all'acquisizione dell'informazione necessaria per eseguire l'azione nonché per le misure di assistenza tecnica.

Articolo 10

Trattamento delle domande di contributo

1. Le domande relative al contributo previsto dallo strumento sono preparate dalle autorità competenti designate dagli Stati membri a livello nazionale, regionale o locale e sono presentate alla Commissione.

   La Commissione può tuttavia chiedere di propria iniziativa a persone giuridiche o fisiche con sede nella Comunità, tramite inviti a presentare dichiarazioni d'interesse pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, di presentare domande di contributo per azioni aventi un interesse particolare per la Comunità.

   Le domande dei paesi terzi sono presentate alla Commissione dalle autorità nazionali interessate.

   La Commissione informa gli Stati membri dei progetti presentati nelle dichiarazioni di interesse e delle domande dei paesi terzi.

2. La data limite per la presentazione alla Commissione delle domande di finanziamento tramite LIFE è fissata il 31 marzo di ogni anno. Per la prima fase, questa data è fissata al 30 settembre 1991.

3. Ogni progetto o azione scelti dalla Commissione, previa consultazione del comitato di cui all'articolo 13, può dar luogo a:

   a) una decisione della Commissione che approva il progetto o l'azione di cui trattasi indirizzata alle autorità competenti designate dagli Stati membri a livello nazionale, regionale o locale;

   oppure

   b) un contratto o una convenzione disciplinanti i diritti e gli obblighi delle parti, conclusi con i beneficiari incaricati della realizzazione.

4. L'importo del sostegno finanziario, le modalità di finanziamento e di controllo e tutte le condizioni tecniche inerenti all'esecuzione dell'azione, sono determinati in funzione della natura e della forma d'intervento e stabiliti nella decisione della Commissione oppure nel contratto o nella convenzione conclusi con i beneficiari.

5. Gli importi degli impegni e dei pagamenti sono espressi e versati in ECU.

Articolo 11

Controllo finanziario

Fatti salvi i controlli effettuati dalle autorità nazionali conformemente alle dsposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali e fatte salve le disposizioni dell'articolo 206 del trattato nonché le ispezioni effettuate in base all'articolo 209, lettera c) del trattato, la Commissione può controllare sul posto, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario, in particolare mediante sondaggio, le azioni finanziate tramite LIFE ed esaminare i sistemi e le misure di controllo introdotti dalle autorità nazionale che informano la Commissione dei provvedimenti adottati a tal fine.

Articolo 12

Sorveglianza e valutazione

La Commissione valuta e sorveglia efficacemente l'attuazione dell'azione comunitaria secondo congrue modalità, stabilite nella decisione, nel contratto o nella convenzione.

Articolo 13

Comitato

Nell'applicazione del presente regolamento, la Commissione è assistita da un comitato dell'ambiente a carattere consultivo, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

Il rappresentante della Commissione presenta al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato esprime il suo parere su tale progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame, ed eventualmente procedendo ad un voto.

Il parere è iscritto a verbale; ogni Stato membro ha inoltre il diritto di chiedere che la sua posizione figuri nel verbale.

La Commissione tiene in massima considerazione il parere espresso dal comitato. Esso lo informa del modo in cui ha tenuto conto del suo parere.

Articolo 14

Informazione e pubblicità

L'organismo responsabile dell'attuazione di un'azione che beneficia di un contributo finanziario della Comunità provvede a che essa sia oggetto di una pubblicità adeguata onde:

- sensibilizzare i potenziali beneficiari e le organizzazioni professionali alle possibilità offerte da tale azione;
- sensibilizzare l'opinione pubblica sul ruolo svolto dalla Comunità in relazione all'azione.

Gli Stati membri consultano la Commissione e la informano delle iniziative prese a tal fine.

Articolo 15

Clausola di riesame

Alla luce delle esperienze acquisite e tenendo conto delle disponibilità di bilancio prevedibili, su proposta della Commissione, da presentare entro il 31 dicembre 1992, il Consiglio riesamina una prima volta il presente regolamento.
Un secondo riesame ha luogo cinque anni dopo il primo.

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata sulle proposte della Commissione.

Articolo 16

Disposizioni transitorie

Il presente regolamento lascia impregiudicato il proseguimento delle azioni decise e divenute applicabili prima della sua entrata in vigore in base ai regolamenti CEE n. 2247/87 (ACE) e n. ..../91 (MEDSPA).

Articolo 17

Disposizioni abrogative

I regolamenti CEE n. 2242/87 (ACE) e n. .../91 (MEDSPA) sono abrogati.

Articolo 18

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il 1° giugno 1991.

Il presente regolamento è obbligatorio per tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, addì

Per il Consiglio

Allegato 1

TIPI DI MISURE AMMISSIBILI PER UN SOSTEGNO DI LIFE

(Elenco non limitativo)

- assistenza tecnica alle autorità incaricate di attuare le disposizioni ambientali della Comunità;
- formazione, informazione e sensibilizzazione;
- dotazione, ammodernamento o sviluppo di reti di sorveglianza;
- promozione dell'audit ambientale presso le imprese;
- risanamento di siti contaminati da attività industriali del passsato;
- promozione di nuove tecnologie pulite;
- sviluppo di tecniche di riciclo e di reimpiego dei rifiuti;
- sostegno alle PMI che utilizzano prodotti tossici o pericolosi per l'ambiente;
- rigenerazione del mantello vegetale distrutto dagli incendi, dall'erosione o dalla desertificazione;
- protezione e tutela delle foreste;
- protezione e tutela delle zone e delle acque costiere;
- conservazione della natura e tutela delle riserve biogenetiche d'interesse comunitario;
- recupero e tutela dei centri urbani che, per il loro valore storico, fanno parte del patrimonio culturale europeo;
- assistenza ai paesi terzi nell'applicazione delle convenzioni internazionali e per risolvere problemi d'interesse comune o problemi globali.

FICHE FINANCIERE

1. Intitulé de l'action : création d'un instrument financier pour l'environnement.

2. Lignes budgétaires concernées

(Article B4-320 LIFE (instrument financier pour l'environnement)

Poste B4-300 ACE
B4-301 ACNAT
B4-302 MEDSPA
B4-303 NORSPA

Pour la procédure budgétaire 1992, toutes ces lignes seront fusionnées sous l'article LIFE.

3. Base juridique

Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil du 19 octobre 1987 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992).

Proposition de règlement CEE du Conseil portant sur la création d'un instrument financier pour l'environnement.

4. Description de l'action

4.1. Objectifs spécifiques

L'instrument financier pour l'environnement doit accroître l'efficacité et la visibilité des interventions financières dans ce secteur. Il doit favoriser une plus grande cohésion dans le comportement des Etats membres à l'égard des problèmes environnementaux.

Il doit également assurer un meilleur équilibre entre la politique environnementale et les autres politiques communautaires.

4.2. Durée

Elle dépendra des activités à financer et des ressources qui pourront y être affectées par la procédure budgétaire annuelle, particulièrement dans le cadre de la renégociation des perspectives financières de la Communauté. Avant le 31 décembre 1992, la Commission examinera l'évolution qu'elle entend voir prendre à LIFE.

4.3. Populations visées par l'action

Les autorités locales, les milieux économiques et sociaux ainsi que les organisations non gouvernementales dans la Communauté. Les autorités responsables de l'environnement des pays tiers.

5. Classification de la dépense

Dépenses non obligatoires, crédits dissociés.

6. Nature de la dépense

Le règlement prévoit plusieurs types de dépenses en fonction des actions retenues :

- co-financement de programmes;
- co-financement de projets;
- bonification d'intérêts;
- subvention remboursable;
- soutien à l'assistance technique et aux études préparatoires à l'élaboration des actions

Dans cette dernière catégorie de mesures, on pourra financer des analyses descriptives et d'évaluation, consultations, prestations de service, collecte et diffusion de l'information, publication de rapports ainsi que toute autre intervention nécessaire à la gestion de l'action.

7. Incidence financière de l'action sur les crédits d'intervention

7.1. Mode de calcul

En 1991, le coût de l'action s'élevera à environ 64,5 Mécus. Ce chiffre résulte, d'une part, des crédits qui sont inscrits pour LIFE, d'autre part, des crédits qui sont inscrits au budget pour les instruments appelés à être fusionnés avec LIFE, à savoir les crédits figurant aux postes B4-300 à B4-303.

Le pourcentage de l'intervention communautaire dans le financement des actions prévues par LIFE peut varier entre 30 % et 100 % conformément aux règles définies dans la proposition de règlement du Conseil et notamment son article 9.

Pour les années 1993 et suivantes, le coût de l'action dépendra de l'évaluation par la Commission de la mise en oeuvre de LIFE pendant les 24 premiers mois et du résultat de la négociation sur les perspectives financières.

7.2. Mini-budget

Le montant du mini-budget sera fixé annuellement selon les règles adoptées par la Commission le 22 mai 1990 et couvrira les dépenses de personnel, les dépenses relatives aux contrats d'entreprise, les dépenses d'infrastructure, les dépenses relatives à l'information et aux publications ainsi que d'autres dépenses de fonctionnement qui découlent de cette action.

7.3. Echéancier

Un échéancier des crédits d'engagement pour les cinq prochaines années ne peut être établi à l'heure actuelle.

Pour les crédits de paiement, on peut prévoir que la moitié des crédits inscrits au budget 1991 seront payés en 1991, l'autre moitié en 1992.

8. Dispositions anti-fraude

Le règlement du Conseil prévoit un mécanisme de suivi tant sur le plan technique que financier.
Des dispositions anti-fraude seront incluses dans les contrats liant la Commission aux bénéficiaires de l'action.

9. Recettes

L'action ne génère pas de recettes autres que la récupération de l'indû.

DEPENSES ADMINISTRATIVES

L'action proposée implique une augmentation du nombre des effectifs de la Commission.

La gestion des instruments qui seront fusionnés avec LIFE est assurée actuellement par six fonctionnaires (3A, 2B, 1C), un expert national, un fonctionnaire temporaire B et neuf prestataires de service (1A, 5B, 3C).

Pour 1991 et 1992, une partie des prestataires de service devrait être remplacée par des fonctionnaires, à savoir 1A, 3B et 3C, à trouver soit par redéploiement, soit par la voie de la procédure budgétaire annuelle dans le cadre de la programmation des ressources par la Commission pour l'exercice concerné.

L'incidence financière sur les crédits du personnel et du fonctionnement courant en 1000 Ecus/an est de :

un fonctionnaire A	1 x 44	44
3 fonctionnaires B	3 x 29	87
3 fonctionnaires C	3 x 22	66
total		197

Après 1992, dans la mesure où les perspectives financières de la Communauté permettront de doter LIFE de ressources budgétaires importantes, l'unité actuelle qui gère les instruments financiers qui seront fusionnés avec LIFE ne sera plus en mesure de gérer l'instrument financier. La structure de la DG XI devra être revue pour faire face à l'accroissement des activités.

ANALYSE COUT-EFFICACITE

1. Objectifs et cohérence avec la programmation financière.

L'action comporte quatre objectifs généraux (cf. article 2)

L'article 3 de la proposition de règlement prévoit que la Commission établira des objectifs spécifiques et actions pluriannuelles assorties de critères pour le choix des mesures financées par LIFE. Les lignes budgétaires qui seront fusionnées dans LIFE sont intégrées dans la programmation financière de la DG XI.

2. Justification de l'action

Un des objectifs généraux de LIFE est de favoriser la mise en oeuvre de la politique communautaire de l'environnement. L'approche législative suivie jusqu'à présent ayant montré ses limites, d'autres moyens d'action doivent être utilisés, en particulier un instrument financier (cf. exposé des motifs).

Les actions financées par LIFE sont surtout des actions de démonstration cofinancées au maximum à 50 % pour les autorités publiques et à 30 % pour les entreprises. L'effet multiplicateur direct sera donc égal à deux ou trois selon le type d'actions visées. L'effet multiplicateur indirect n'est pas mesurable à l'heure actuelle, il dépendra des résultats positifs des actions de démonstration elles-mêmes.

3. Suivi et évaluation de l'action

L'article 3 prévoit que chaque action pluriannuelle de LIFE fera l'objet d'une décision de la Commission qui comportera des objectifs spécifiques et des indicateurs de performance. De manière à juger de leur efficacité, les actions financées par LIFE feront l'objet d'une évaluation et d'un suivi afin de s'assurer que les objectifs auront été atteints en tenant compte des indicateurs de performance et du rapport coût/efficacité.

FICHE D'IMPACT SUR LA COMPETITIVITE ET L'EMPLOI

I. Quelle est la justification principale de la mesure ?

Créer un instrument financier qui puisse contribuer à favoriser le développement et la mise en oeuvre de la politique communautaire de l'environnement.

II. Caractéristiques des entreprises concernées.

Les entreprises concernées sont les entreprises industrielles ou de service, grandes et petites pour autant que leurs installations soient anciennes. En effet, le concours financier que pourra apporter l'instrument doit respecter le principe du pollueur-payeur qui interdit des aides aux établissements nouveaux sauf lorsque les équipements visent à respecter des normes plus sévères que la norme imposée.

III. Quelles sont les obligations imposées directement aux entreprises ?

Aucune

IV. Quelles sont les obligations susceptibles d'être imposées indirectement aux entreprises via les autorités locales ?

Aucune

V. Y a-t-il des mesures spéciales pour les PME ? Lesquelles ?

Une des missions de l'instrument financier vise spécifiquement les P.M.E. Elle prévoit le soutien aux P.M.E. qui utilisent des produits toxiques ou dangereux pour l'environnement afin de leur permettre de se doter de technologies propres.
L'instrument prévoit aussi des programmes de démonstration pour les technologies de recyclage et de réutilisation des déchets ainsi que des programmes d'équipement de techniques modernes de surveillance et de contrôle qui sont très souvent produits par les P.M.E.

VI. Quel est l'effet prévisible ?

a) sur la compétitivité des entreprises ?

L'action envisagée n'impose directement aucune obligation aux entreprises. Elle vise principalement l'introduction de technologies propres dont l'effet sera positif sur la compétitivité des entreprises. L'action aura également un impact favorable sur les secteurs équipements et installations de dépollution.

b) sur l'emploi ?

Les conséquences sur l'emploi de l'augmentation de la compétitivité des entreprises sont favorables mais difficilement quantifiables. Les mesures envisagées entraîneront certainement des besoins en main d'oeuvre locale.

VII. Les partenaires sociaux ont-ils été consultés ? Quels sont leurs avis ?

La procédure institutionnelle prévoit cette consultation dans le cadre du Comité Economique et Social.

BILANCIO DELLE RISORSE COMUNITARIE

RELATIVE ALL'AMBIENTE

I. INTRODUZIONE

In occasione della sessione del 25 e 26 giugno 1990, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a fare l'inventario di tutte le risorse destinate nel quadro del bilancio comunitario a sostenere finanziariamente azioni nel settore ambientale. La presente nota risponde a questo invito. Essa descrive brevemente per ciascuno strumento finanziario gli stanziamenti disponibili nonché i settori coperti e analizza le tendenze che si delineano dall'utilizzazione di tali stanziamenti. La descrizione riguarda unicamente gli stanziamenti d'intervento dal momento che gli studi rappresentano un importo trascurabile.

Il documento fornisce anche talune informazioni sulle attività finanziarie della BEI nel settore ambientale.

L'allegato 1 contiene una serie di schede descrittive relative a ciascuno strumento finanziario. L'allegato 2 presenta la sintesi finanziaria. Infine, l'allegato 3 riporta le informazioni di cui dispongono i servizi della Commissione circa le spese ambientali di taluni Stati membri(*).

Vari strumenti finanziari apportano il loro sostegno ad azioni nel settore dell'ambiente. Tra questi strumenti è opportuno distinguere quelli che hanno una finalità specificamente ambientale da quelli che influiscono sull'ambiente pur rispondendo ad una finalità principale diversa dalla protezione ambientale.

II. GLI STRUMENTI A FINALITA' AMBIENTALE

II.1. I programmi tecnologici di ricerca e sviluppo

Si tratta innanzitutto delle attività di ricerca e sviluppo eseguite nell'ambito di vari programmi specifici inclusi nel programma-quadro comunitario di ricerca e sviluppo tecnologico 1987-1991, attività che saranno proseguite con il nuovo programma-quadro 1990-1994.

Il programma-quadro di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore dell'ambiente, attuato mediante contratti a spese ripartite, azioni concertate ed attività di coordinamento e di formazione, comprende tre programmi:

(*) Uno studio attualmente in corso presso la Commissione mira a dare un quadro d'insieme più completo in questo settore.

Il programma STEP (Scienza e tecnologia per la protezione dell'ambiente) apporterà tra il 1989 e il 1992 un contributo finanziario della Comunità di 75 Mio di ECU alle attività di ricerca nei nove seguenti settori: ambiente e salute umana, determinazione dei rischi connessi ai prodotti chimici, fenomeni atmosferici e qualità dell'aria, qualità delle acque, protezione dei suoli e delle acque sotterranee, ecosistemi, protezione e conservazione del patrimonio culturale europeo, tecnologie per la protezione dell'ambiente, rischi tecnologici rilevanti. Per il periodo 1991-1994 è in fase di approvazione un nuovo programma.

Il programma EPOCH (Programma europeo di climatologia e sui rischi naturali) apporterà tra il 1989 e il 1992 un contributo finanziario comunitario di 40 Mio di ECU alle attività di ricerca nei quattro seguenti settori: modifica del clima nel tempo, fenomeni e modelli climatici, effetti del clima e rischi connessi ai medesimi, rischi sismici.

Il programma MAST (Scienze e tecnologie marine) apporterà tra il luglio 1989 e il giugno 1992 un contributo finanziario comunitario di 50 Mio di ECU alle attività di ricerca nella scienza marina fondamentale e applicata, nella scienza e l'ingegneria delle zone litoranee, alla tecnologia marina e alle iniziative di sostegno. Per il periodo 1991-1994 è in fase di approvazione un nuovo programma.

Inoltre il programma di RST del Centro comune di ricerca ha stanziato 137 Mio di ECU dal 1987 al 1990 per attività di ricerca relative alla protezione dell'ambiente, alla teledetezione per la sorveglianza dell'ambiente terrestre e marino e del rischio industriale. Durante lo stesso periodo 17 Mio di ECU sono stati destinati ad attività di supporto scientifico e tecnico in vari settori dell'ambiente.

Il terzo programma-quadro per azioni comunitarie di RST (1990-1994), adottato dal Consiglio il 23 aprile 1990 ha previsto la realizzazione di un'azione specifica nel settore dell'ambiente. L'importo ritenuto necessario a tal fine è di 518 Mio di ECU (227 nel 1990-1992 e 291 nel 1993-1994) comprese le azioni dirette di ricerca condotte dal CCR. Il 3 maggio 1990 la Commissione ha presentato una proposta di programmi specifici di RST nel settore ambientale i cui obiettivi principali sono:

- la partecipazione a programmi sui cambiamenti generali
- le tecnologie e l'ingegneria ambientali
- gli aspetti economici e sociali dei problemi ambientali
- i progetti di ricerca integrati.

Si attende la decisione del Consiglio sulla proposta.

II.2. Le azioni comunitarie per l'ambiente (ACA)

ACA è un programma dimostrativo che permette l'erogazione di aiuti finanziari ai seguenti sei settori:

1. I progetti dimostrativi relativi allo sviluppo di tecnologie nuove pulite cioè poco o affatto inquinanti e tali da permettere un'economia in risorse naturali.

2. I progetti dimostrativi relativi alla messa a punto di nuove tecniche e metodi di misurazione e di sorveglianza della qualità dell'ambiente naturale.

3. I progetti con carattere di incentivo volti a contribuire al mantenimento o al ripristino di biotopi gravemente minacciati che ospitano un'avifauna in pericolo e che rivestono un'importanza particolare per la Comunità, in applicazione della direttiva 79/409/CEE.

4. I progetti dimostrativi relativi allo sviluppo di tecniche di riciclaggio e di riutilizzazione dei rifiuti ivi comprese le acque reflue.

5. I progetti dimostrativi relativi allo sviluppo di tecniche di identificazione e di risanamento di siti contaminati da rifiuti e/o sostanze pericolose.

6. I progetti con carattere d'incentivo volti a contribuire alla protezione o al ripristino di suoli minacciati o degradati da incendi, processi di erosione o dalla desertificazione.

La dotazione finanziaria del programma ACE per il periodo dal luglio 1987 al giugno 1991 ammonta a 24 Mio di ECU.

L'esiguità dei fondi disponibili rispetto all'ampiezza dei settori di azione oggetto del programma ACE hanno recentemente indotto la Commissione a sottoporre al Consiglio tre proposte volte a concentrare l'azione comunitaria in taluni settori prioritari ampliando al tempo stesso i mezzi d'intervento disponibili. Si tratta delle proposte relative a MEDSPA, ACNAT e NORSPA.

II.3 Le azioni specifiche al Mediterraneo (MEDSPA)

Nel 1984, la Commissione ha presentato una comunicazione nella quale essa manifestava l'intento di avviare, durante un periodo di cinque anni, una serie di azioni puntuali di protezione dell'ambiente nel bacino mediterraneo.

Tra il 1986 e il 1990 la Commissione ha effettivamente finanziato azioni a carattere dimostrativo per un importo di 16 Mio di ECU.

Nel marzo 1990 essa ha presentato al Consiglio una proposta di regolamento volta a stabilire le condizioni nelle quali potrebbero essere finanziate azioni prioritarie ambientali nel bacino del Mediterraneo.

L'importo ritenuto necessario per il funzionamento di queste azioni nei primi tre anni è di 37 Mio di ECU, ed è destinato a finanziare azioni d'incentivazione e di sensibilizzazione complementari alle operazioni d'investimento finanziate dai fondi strutturali.

Per i paesi comunitari, gli interventi di Medspa riguarderanno non soltanto i progetti dimostrativi oggetto di ACE ma qualsiasi altro progetto pilota o dimostrativo che permetta di risolvere un problema mediterraneo particolare o anche di trasferire la competenza tecnologica del Nord verso il Sud.

Medspa mira inoltre a fornire l'assistenza tecnica e la consulenza necessarie alla elaborazione di piani e di programmi operativi previsti a livello nazionale o locale.

La proposta della Commissione prevede inoltre la possibilità di sostenere azioni a favore di paesi terzi mediterranei. Le azioni scelte dovranno aiutare questi paesi a dotarsi di strutture amministrative solide nel settore dell'ambiente e a fornire un'assistenza tecnica che permetta loro di instaurare politiche e programmi di azione coerenti nello stesso settore.

II.4. Le azioni per la conservazione della natura (ACNAT)

Il 16 agosto 1988, la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di direttiva per la protezione degli habitat naturali e seminaturali nonché della fauna e flora selvatiche.

Dalle discussioni al Consiglio sulla proposta è risultato che un'attuazione soddisfacente della regolamentazione in questo settore sarebbe facilitata da un maggiore impegno finanziario da parte della Comunità.

All'inizio dell'anno la Commissione ha pertanto presentato al Consiglio una proposta volta a creare uno strumento finanziario particolare per la protezione della natura (ACNAT). Questo nuovo strumento, i cui impegni di bilancio per i primi tre anni sono stati valutati a 60 Mio di ECU, permetterebbe un'azione comunitaria più ampia di quella di ACE soprattutto in materia di protezione di specie diverse da quelle dell'avifauna.

II.5. Le azioni specifiche alla regione nord della Comunità (NORSPA)

La Commissione ha trasmesso recentemente al Consiglio una proposta di regolamento relativa ad un'azione per la protezione delle zone costiere e delle acque costiere del mare d'Irlanda, del mare del Nord, del mare Baltico e della parte Nord-est dell'Oceano Atlantico.

Questo programma, che è il corrispettivo di MEDSPA per la regione nord della Comunità, mira a concedere un sostegno finanziario a progetti dimostrativi di riduzione dell'inquinamento in queste e di promozione di azioni che favoriscono il ricorso a tecnologie utili all'ambiente.

La dotazione finanziaria ritenuta necessaria per il periodo dal 1991 al 1992 è di 10 Mio di ECU; tuttavia, sono previsti nuovi importi supplementari per i nuovi Länder della Germania.

II.6. La protezione della foresta

Nel quadro della politica forestale comune, il Consiglio ha adottato due regolamenti per la protezione della foresta, rispettivamente contro le piogge acide e contro gli incendi. Nel quadro dell'applicazione di questi due regolamenti sono stati spesi tra il 1987 e il 1990 37 Mio di ECU.

III. GLI STRUMENTI A FINALITA' DIVERSA DA QUELLA AMBIENTALE

III.1. I programmi tecnologici di ricerca e di sviluppo

Vari programmi di ricerca possono finanziare progetti aventi un legame con l'ambiente. Tuttavia non è facile determinare le dotazioni finanziarie effettivamente impegnate per questo tipo di progetti. I programmi i cui legami diretti o indiretti con l'ambiente sembrano più evidenti sono i seguenti:

Il programma ECLAIR (Ricerca e sviluppo tecnologico nel settore agroindustriale) con una dotazione di 80 Mio di ECU per cinque anni dal 1988 al 1993 prevede la possibilità di finanziare progetti di ricerca su mezzi di sfruttamento agricolo meno pregiudizievoli per l'ambiente.

Il programma di ricerche agricole con dotazione di 55 Mio di ECU per cinque anni dal 1989 al 1993 prevede attività di ricerca in settori legati alla protezione dell'ambiente quali l'utilizzazione ridotta di fertilizzanti, fungicidi e pesticidi, effetti di residui, tossine e altre sostanze nocive, ecc...

Il programma JOULE (Energia non nucleare ed utilizzazione razionale dell'energia) 1989-1992 destina una parte dei suoi fondi allo sviluppo di modelli per l'energia e l'ambiente. Questi modelli consentono di predisporre analisi e previsioni quantitative dell'interazione tra energia, ambiente ed economia. Le ricerche svolte dal prorgamma JOULE sono intese, tra l'altro, a ridurre gli inquinanti ed i gas responsabili dell'effetto serra. Per il periodo 1991-1994 è in fase di approvazione un nuovo programma.

Il programma RADIOPROTEZIONE con una dotazione di 21 Mio di ECU per due anni nel 1990 e 1991 migliorerà tra l'altro le conoscenze relative agli effetti delle radiazioni sull'uomo e sull'ambiente.

Il programma di gestione dei residui radioattivi e il programma di declassamento degli impianti nucleari apporteranno un contributo ulteriore alla protezione della popolazione e dell'ambiente.

Il programma MATERIE PRIME E RICICLAGGIO con una dotazione di 45 Mio di ECU per tre anni dal 1990 al 1992 prevede tra l'altro azioni di ricerca per il miglioramento della competitività delle imprese europee nei settori della campionatura, dell'analisi e della classificazione dei rifiuti, delle tecnologie del riciclaggio e della produzione di energia utilizzando i rifiuti.

Il programma **DRIVE** (Informatica e telecomunicazione nel trasporto stradale) dotato di 60 Mio di ECU per tre anni dal giugno 1988 al maggio 1991 ha tra i suoi obiettivi quello di sviluppare tecnologie moderne ed intelligenti per la sicurezza del trasporto stradale e di ridurre i rischi di inquinamento.

Il programma **EURET** (Ricerche nel trasporto in Europa) con una dotazione di 25 Mio di ECU per quattro anni dal 1990 al 1993 destinerà una parte dei suoi fondi alla riduzione degli effetti esterni nocivi (rumore e inquinamento) grazie all'ottimizzazione dello sfruttamento delle reti di trasporto nonché della logistica.

Il programma **MONITOR** (Analisi strategica, previsioni e valutazione in materia di ricerca e tecnologia) ha ricevuto una dotazione finanziaria di 22 Mio di ECU per quatro anni dal luglio 1989 al giugno 1993.

Il settore di attività destinato all'analisi strategica (sottoprogramma SAST) prevede tra le analisi da realizzare una indagine relativa alla strategia scientifica e tecnologica che contribuisca a superare i problemi ambientali in relazione ai trasporti.

Altre analisi si riferiranno a temi relativi all'ambiente quali l'identificazione delle possibilità offerte dalla nuove tecnologie dell'informazione, delle telecomunicazioni e della modellizzazione, per il miglioramento della capacità di gestione dell'ambiente.

Il programma di ricerca **CECA** contiene progetti che apportano un contributo alla lotta contro l'inquinamento dell'aria, alla valorizzazione dei rifiuti, agli studi d'impatto ecc. Tra il 1986 e il 1990 sono stati utilizzati a tal fine 12,8 Mio di ECU.

Il terzo **programma-quadro 1991-1994** prevede altri settori per i quali la Commissione ha già presentato proposte di decisione del Consiglio che adottano programmi specifici di RST che avranno conseguenze dirette per l'ambiente. Tali programmi riguardano i sistemi telematici, la ricerca nel settore delle tecnologie del riciclaggio e, nel programma di tecnologie industriali e dei materiali, progetti integrati quali "automobile pulita", misure e prove per i lavori di sorveglianza dell'inquinamento del mare del Nord, metodi di determinazione della forma chimica delle sostanze inquinanti, scienza e tecnologia marina, programma RST nel settore della biotecnologia, dell'agricoltura e dell'agroindustria, la biomedicina e la salute, le scienze e tecnologie della vita per i PVS, le energie non nucleari, la radioprotezione e la sicurezza dei reattori nei settori della fissione nucleare, gli aspetti di sicurezza e di rispetto dell'ambiente nelle prove di fattibilità dell'energia della fusione termonucleare controllata ed il programma "risorse umane e mobilità". Tutti questi punti stanno ad indicare l'alto grado di priorità assegnato all'ambiente nelle azioni comunitarie di RST 1990-1994.

Il programma di cooperazione europea nel settore della ricerca e tecnologia industriale EUREKA contiene progetti quali Eurotrac, Euromar e Eurocare aventi per oggetto rispettivamente la chimica della troposfera, gli scambi aria-mare e i meccanismi di degrado dei monumenti. Questo interessa non solo gli Stati membri, ma anche altri Stati europei.

III.2. I fondi strutturali

Durante il periodo dal 1985 al 1988 il FESR ha contribuito finanziariamente con un importo di 135 Mio di ECU al cofinanziamento di vari progetti aventi un'incidenza sulla protezione dell'ambiente. Dal 1985 il FESR ha cofinanziato anche programmi pluriennali contenenti misure connesse alla protezione dell'ambiente. La logica dell'impostazione per programma non permette tuttavia di identificare la natura ambientale di ogni singolo progetto. Tuttavia si può ritenere che circa 70 Mio di ECU sono stati destinati ad azioni ambientali durante il periodo 1985-1987 e 55 Mio di ECU per l'anno 1988.

La riforma dei fondi strutturali ha avuto come conseguenza una concentrazione degli interventi su questi fondi nelle regioni e nei settori che hanno conosciuto problemi di sviluppo.

Sono quattro gli obiettivi dei fondi strutturali che riguardano in particolare la politica comunitaria dell'ambiente:

- lo sviluppo delle regioni in ritardo (obiettivo 1);
- la riconversione delle regioni gravemente colpite dal declino industriale (obiettivo 2);
- l'accelerato adeguamento delle strutture agricole (obiettivo 5a);
- lo sviluppo delle zone rurali (obiettivo 5b).

Per il periodo 1989-1993 è previsto di destinare agli obiettivi 1, 2 e 5bis rispettivamente 38 300, 7 205 e 2 795 Mio di ECU. Gli importi stanziati a titolo dell'obiettivo 5a durante il periodo 1987-1989, ammontano a 2.406 Mio di ECU.

I principali tipi di programmi presentati dagli Stati membri riguardano lo sviluppo settoriale generalmente pluriregionale nonché lo sviluppo multisettoriale regionale oppure locale. Essi variano in ampiezza in modo molto considerevole da qualche milione di ECU a miliardi di ECU e riflettono così la diversità sia dell'ampiezza territoriale che dell'obiettivo perseguito.

Gli Stati membri hanno proposto nei loro piani di sviluppo regionali che rispondono ai quattro obiettivi summenzionati delle azioni che riguardano sia lo sviluppo economico e sciale, sia la tutela dell'ambiente.

I quadri comunitari di sostegno che ne derivano apportano un contributo finanziario importante a tali azioni. Sono stati individuati assi prioritari connessi al miglioramento dell'ambiente in sei dei sette paesi dell'obiettivo.

Per le stesse regioni dell'obiettivo 1 il contributo dei fondi strutturali a favore dell'ambiente è stimato a 1 967 Mio di ECU per il periodo 1989-1993 il che rappresenta il 6% del contributo comunitario.

Per le zone dell'obiettivo 2 e per quelle dell'obiettivo 5b questo contributo è stimato rispettivamente a 535 Mio di ECU e a 310 Mio di ECU ovvero al 15 e al 12% del contributo comunitario.

Nel quadro dell'obiettivo 5a, il contributo finanziario della Comunità a finalità ambientale (art. 19 del reg. CEE 797/85) è stimato a 39 Mio di ECU per il periodo 1991-1994, vale a dire all'1% della dotazione globale.

La tabella seguente presenta la ripartizione per Stato membro di queste somme.

Contributo dei fondi strutturali (in Mio di ECU)

	Ob. 1	Ob. 2	Ob.5 a	Ob.5b	Totale
Grecia	202		-	-	202
Spagna	675	94	1	79,5	849,5
Francia	19,5	72,5	-	73	165
Irlanda	228	-	-	-	228
Italia	622	43	3	22	690
Portogallo	168	-	-	-	168
Regno Unito	53	90	12	26	181
Danimarca	-	53	2	-	55
Germania	-	108	20	110	238
Paesi Bassi	-	3	1	-	4
Belgio	-	9	-	-	9
Lussemburgo	-	-	-	-	-
TOTALE	1967,5	537	39	310,5	2854

I principali settori coperti sono:

- la protezione dele risorse naturali, comprese le risorse idriche e la loro valorizzazione;

- la gestione degli spazi d'importanza per l'ambiente (biotopi), prevenzione dell'erosione e degli incendi;

- pratiche agricole favorevoli all'ambiente;

- infrastrutture di supporto allo sviluppo, soprattutto di zone industriali e turistiche (trasporti pubblici, reti ecc....);

- gestione dei rifiuti domestici, industriali e tossici;

- risanamento delle acque;

- aiuti alle tecnologie pulite comprese azioni dimostrative;

- formazione in complemento delle azioni summenzionate.

La riforma dei fondi strutturali consente alla Commissione di avviare su propria iniziativa azioni che rivestono un particolare interesse per la Comunità e che non sono coperte, o lo sono solo insufficientemente, dai piani di sviluppo degli Stati membri sopra menzionati. Dette iniziative possono contribuire o alla soluzione dei gravi problemi direttamente connessi con la realizzazione di altre politiche comunitarie e che si ripercuotono sulla situazione socioeconomica delle regioni, o a favorire l'applicazione regionale delle politiche comunitarie, o ancora a contribuire alla soluzione dei problemi che sono comuni a determinate categorie di regioni.

L'iniziativa comunitaria ENVIREG, varata il 9 maggio 1990, riguarda in maniera specifica l'ambiente. Essa si propone infatti di aiutare le regioni più sfavorite della Comunità ad affrontare alcuni problemi ambientali per contribuire al loro sviluppo economico e sociale su basi più solide. Essa contribuisce inoltre ad agevolare la realizzazione, su scala regionale, della politica comunitaria in materia ambientale in alcuni settori (in particolare in quello della gestione delle acque, dei rifiuti urbani ed industriali) aiutando le regioni meno favorite a risolvere i loro problemi ambientali. Un'attenzione particolare è dedicata a ridurre l'inquinamento delle zone costiere, in particolare di quelle mediterranee, la cui economia dipende in larga misura dall'attività turistica.

ENVIREG partecipa al cofinanziamento (o alla ristrutturazione) delle infrastrutture e delle attrezzature necessarie alla realizzazione di questi obiettivi. Nel contempo, questo programma appoggia ed incoraggia lo sviluppo delle potenzialità di gestione dell'ambiente da parte degli enti locali delle regioni in questione. Una grande importanza è annessa allo sviluppo delle conoscenze nel campo della gestione dell'ambiente, alla realizzazione di azioni di miglioramento del funzionamento degli impianti di depurazione, all'assistenza nella scelta delle soluzioni più opportune e agli scambi di esperienze a livello regionale e comunitario.

Il contributo totale dei fondi strutturali a ENVIREG per il periodo 1990-1993 è valutato a 500 Mio di ECU. Il contributo comunitario assegnato a ciascun programma operativo proposto dagli Stati membri dipenderà dall'importanza dei bisogni nei settori in questione e dalla qualità dei programmi proposti. Uno dei criteri per la valutazione della qualità dei programmi è quello dell'applicazione della politica comunitaria in materia ambientale nei settori coperti da ENVIREG, scelti in funzione della loro importanza per lo sviluppo economico.

Tutti i programmi operativi sono stati presentati alla Commissione che li sta ora esaminando e che collabora, nell'ambito della compartecipazione, con le autorità nazionali per migliorare e definire le misure proposte.

Oltre ad ENVIREG, vi sono anche altre iniziative comunitarie che possono fornire dei contributi per azioni di miglioramento dell'ambiente:

- RECHAR può finanziare il miglioramento dell'ambiente delle zone gravemente degradate dalle attività delle miniere carbonifere, per esempio mediante la valorizzazione e la creazione di zone verdi.

- INTERREG può favorire la cooperazione transfrontaliera finalizzata al controllo dell'inquinamento, all'eliminazione dei rifiuti e alla protezione dell'ambiente.

- STRIDE può rivestire un'importanza per la ricerca connessa con le risorse naturali e le condizioni ambientali delle regioni interessate.

- REGEN facilita la creazione di reti di gasdotti nelle regioni periferiche contribuendo così a ridurre l'inquinamento connesso con la produzione di energia.

- REGIS prevede, nelle regioni interessate, lo sviluppo di una forma di turismo di scoperta di zone che esulano dalle zone abituali di concentrazione turistica, che si integra meglio nel tessuto locale e che non rappresenta un pericolo per le zone biologicamente più fragili.

Altri programmi di interesse comunitario avviati prima della riforma dei fondi strutturali e attualmente ancora in fase di realizzazione riguardano pure alcuni aspetti connessi con l'ambiente (RESIDER, RENAVAL e VALOREN).

III.3 Energia

Come in molti altri casi è praticamente impossibile determinare fra le azioni di ricerca e i progetti dimostrativi nel settore dell'energia quali degli aspetti, economico o ambientale, prevalga. Si tratta pertanto soprattutto di contributi indiretti che queste attività portano alla protezione dell'ambiente.

Tuttavia tra il 1987 e il 1989 7,2 Mio di ECU sono stati destinati nel programma di ricerca "Carbone" alla riduzione delle emissioni nell'aria, alla gassificazione del carbone per produrre un combustibile più pulito e ad un'eliminazione più accettabile dei rifiuti minerari e delle ceneri.

Per quanto riguarda i progetti dimostrativi sono stati destinati alla gassificazione dei combustibili solidi e al miglioramento della combustione di questi stessi combustibili 74,2 Mio di ECU.

Il programma THERMIE (Promozione delle tecnologie energetiche in Europa) sosterrà progetti che permettono l'applicazione di nuove tecnologie energetiche. L'utilizzazione razionale dell'energia, l'utilizzazione dell'energia solare, della biomassa, dell'energia geotermica, dell'energia idraulica e dell'energia eolica, nonché le tecniche ecologiche di trasformazione del carbone e di altri combustibili solidi figurano tra i settori nei quali il progetto interverrà. L'importo necessario per il periodo 1990-1992 è di 350 Mio di ECU.

III.4 La Banca Europea degli Investimenti (BEI)

La BEI può finanziare progetti in numerosi settori purché tali progetti siano tecnicamente ed economicamente validi. Essi debbono contribuire direttamente o indirettamente all'aumento della produttività economica, favorire lo sviluppo regionale o presentare un interesse comunitario per più Stati membri o per la Comunità nel suo insieme.

Nel settore dell'ambiente i progetti d'investimenti pubblici e privati che possono beneficiare di un finanziamento comprendono tra l'altro infrastrutture per l'approvvigionamento idrico - impianti di adduzione idrica, di raccolta e di trattamento delle acque reflue, di eliminazione degli effluenti, di depurazione dell'acqua potabile, le infrastrutture per il risanamento dei siti, per il trattamento dei rifiuti e impianti di protezione delle acque marine. La BEI può anche finanziare progetti specifici per la lotta contro l'inquinamento.

Secondo la relazione annuale 1988 i finanziamenti della BEI per investimenti volti specificamente a proteggere o migliorare l'ambiente sono stati di oltre 1,2 Mrd di ECU ovvero il 14,3% del totale dei finanziamenti rispetto, in media, al 9,3% dei contributi dal 1984 al 1987.

Nel 1989 i contributi per investimenti volti specificamente a proteggere o migliorare in senso specifico l'ambiente e la qualità di vita sono stati di 1,7 Mrd ovvero circa il 15% dei finanziamenti della BEI. Anche altri investimenti hanno avuto effetto benefico sull'ambiente.

La tabella seguente indica la loro ripartizione settoriale negli undici paesi che ne hanno beneficiato:

Finanziamenti BEI nel 1989 (in Mio di ECU)

Conservazione e gestione dell'acqua	899
Gestione dei rifiuti	150
Disinquinamento atmosferico	337,4
Conservazione dei suoli	61,3
Altri	102
Sviluppo urbano assimilabile	178,3
Totale	1,728

A seguito di un accordo negoziato con la Commissione la BEI verifica sistematicamente al momento dell'esame dei progetti che le sono presentati, l'impatto di tali progetti sull'ambiente e si assicura del rispetto delle direttive e regolamentazioni nazionali o comunitarie in materia.

Nel 1988 la Banca Europea per gli investimenti e la Banca mondiale hanno definito congiuntamente un programma per l'ambiente nel Mediterraneo al fine d'intensificare e ampliare l'efficacia della loro azione.

Questo programma ha dato luogo ad uno studio regionale il quale ha permesso di determinare i principali problemi e d'identificare i settori prioritari di azione.

All'inizio del 1990 la fase operativa di quest'azione comune è stata avviata con la creazione di uno strumento specifico di assistenza tecnica (programma METAP) che associa la BEI, la Banca mondiale, la Commissione delle Comunità europee la qale interviene attraverso Medspa e il Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo.

IV. GLI STRUMENTI FINANZIARI CHE INTERVENGONO NEI PAESI TERZI

E' opportuno anche ricordare gli strumenti finanziari che intervengono nei paesi terzi i quali hanno finanziato o possono finanziare azioni ambientali.

IV.1. Paesi terzi mediterranei

a) I protocolli finanziari degli accordi bilaterali CEE/Paesi terzi del Mediterraneo sono stati rinnovati nel 1987. Detti protocolli scadono il 31 ottobre 1991. Uno dei settori della politica mediterranea rinnovata riguarda la quarta generazione dei protocolli finanziari con i paesi del Mediterraneo meridionale ed orientale. Solo in alcuni casi limitati (per es.: progetti di risanamento e di trattamento delle acque reflue in Egitto), i programmi indicativi, che fissano gli obiettivi specifici della cooperazione finanziaria e tecnica, i settori prioritari d'intervento nonché le azioni previste in base a tali protocolli, prevedono l'utilizzazione delle risorse di bilancio a favore di azioni di protezione dell'ambiente. Solo una certa percentuale dei prestiti della BEI sarà destinata a progetti di risanamento e di trattamento delle acque reflue.

   L'Egitto ha inoltre fatto intervenire il protocollo finanziario che lo lega alla Comunità europea in un progetto di creazione e di gestione di una riserva naturale nel mar Rosso. Malta da parte sua ha previsto la realizzazione di un progetto generale di controllo dell'inquinamento che le permetta di attrezzarsi in materiale antinquinamento.

b) Il bilancio della Comunità dispone inoltre di stanziamenti specifici destinati a sostenere la cooperazione scientifica nel quadro degli accordi che la Comunità ha sottoscritto con paesi non associati che non beneficiano di un protocollo finanziario.

   Questo strumento ha permesso la realizzazione di vari progetti di ricerca e di azioni di scambio di ricercatori nel settore dell'ambiente con i due paesi che possono beneficiarne, Israele e la Yugoslavia per un contributo comunitario di, rispettivamente, 0,6 e 1,7 Mio di ECU.

c) Nel dicembre 1990, il Consiglio ha adottato le proposte della Commissione per una politica mediterranea rinnovata (1992-1996), nelle quali le azioni a favore dell'ambente figurano tra le attività finanziarie prioritarie.

   Per le azioni che favoriscono invece la cooperazione multilaterale e regionale o sottoregionale nel Mediterraneo il Consiglio ha adottato una prospettiva finanziaria quinquennale indicativa di 230 Mio di ECU, dei quali una parte notevole sarà destinata ad azioni relative all'ambiente quali progetti dimostrativi o attività di formazione e d'informazione.

Infine per quanto riguarda le azioni della BEI al di fuori dei protocolli, il Consiglio ha adottato un contributo finanziario complessivo di 1,8 Mrd di ECU, di cui almeno 350 Mio di ECU saranno destinati all'ambiente. Questi prestiti possono essere inoltre oggetto di un bonifico di interesse del 3% finanziato sui crediti fuori protocollo.

IV.2 Paesi dell' Europa centrale e orientale

Nel quadro del programma PHARE per il quale erano disponibili per il 1990 500 Mio di ECU, 102,5 Mio di ECU saranno destinati a progetti ambientali così ripartiti:

Polonia	22	Mio di ECU
Ungheria	25	Mio di ECU
ex RDA	20	Mio di ECU
Centro regionale Budapest	2	Mio di ECU
Cecoslovacchia	30	Mio di ECU
Bulgaria	3,5	Mio di ECU

Le azioni finanziate riguardano soprattutto la lotta contro l'inquinamento dell'aria in Polonia, l'aria, l'acqua, i rifiuti e l'energia in Ungheria e in Cecoslovacchia, e l'acqua, l'aria e i rifiuti nella ex Repubblica democratica tedesca.

Nel 1991 il programma PHARE sarà dotato di 820 Mio di ECU per i quali non è stata ancora effettuata alcuna ripartizione né per paese né per settore di attività.

IV.3. Paesi dell'America latina e dell'Asia (ALA)

I fondi assegnati all'ambiente nel quadro della cooperazione con i paesi dell'America latina e dell'Asia risultano dagli stanziamenti disponibili sulle linee di bilancio che hanno per oggetto:

- la cooperazione per l'aiuto allo sviluppo;

- la cooperazione economica;

- l'ecologia nei paesi in via di sviluppo.

Per quanto riguarda le linee di cooperazione non è possibile valutare gli stanziamenti destinati alla protezione dell'ambiente. E' infatti difficile separare le attività connesse allo sviluppo da quelle relative all'ambiente.

Per quanto riguarda gli orientamenti futuri della cooperazione con i paesi dell'America latina e dell'Asia quali definiti nella comunicazione della Commissione al Consiglio per gli anni 1991-2000, è stata data la priorità al potenziamento della protezione dell'ambiente. A tal fine almeno il 10% del bilancio della cooperazione economica e finanziaria e tecnica dovrebbero essere destinati a finalità ambientali, cioè approssimativamente 275 Mio di ECU. E' opportuno anche sottolineare che i progetti di cooperazione dovranno essere oggetto di studi d'impatto sistematici.

IV.4. I paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)

A seguito della decisione di dare la priorità alla sicurezza alimentare nella 3a Convenzione di Lomé, la Comunità si è adoperata particolarmente per assistere i paesi ACP nella protezione dell'ambiente e delle risorse naturali che rappresentano la base del loro potenziale di sviluppo. Purtroppo, fino ad ora non è stato possibile distinguere chiaramente le spese che riguardano lo sviluppo rurale da quelle di aiuto ambientale, in modo da stabilire l'importo totale delle spese ambientali.

Complessivamente, tra il 1986 ed il 1989, tutti i progetti che comprendono la "lotta contro la desertificazione e la protezione dell'ambiente" rappresentano stanziamenti pari a circa 1 miliardo di ECU.

Per il futuro, la Convenzione Lomé IV contiene un impegno preciso della Comunità e dei paesi ACP per considerare con maggiore attenzione l'ambiente nell'assegnazione dei 12 miliardi di ECU disponibili. Lomé IV individua cinque progetti prioritari nel settore ambientale: la protezione delle risorse idriche, la conservazione delle foreste tropicali e della diversità biologica, la promozione di un migliore equilibrio tra zone urbane e zone rurali e il controllo adeguato delle locuste. La priorità assegnata all'ambiente si rispecchia già nei negoziati in corso con gli Stati ACP per la definizione dei programmi nazionali.

IV.5. L'ecologia nei paesi in via di sviluppo

Tra il 1988 ed il 1990, per la linea di bilancio "ecologia nei paesi in via di sviluppo" sono stati impegnati complessivamente 20,8 Mio di ECU. Questo importo comprende azioni di ricerca, studi di fattibilità e progetti dimostrativi nel settore della desertificazione, della foresta tropicale, della conservazione della biodiversità, dell'ambiente marino, dei problemi urbani e di quelli metodologici.

V. LE RISORSE DI BILANCIO A LIVELLO NAZIONALE

Indicazioni sulle risorse di bilancio nazionali destinate alla protezione dell'ambiente risultano da un compendio pubblicato dall'OCSE nel 1986 nonché dai dati raccolti presso taluni uffici statistici di taluni Stati membri.

I rari dati disponibili ricalcolati in ECU ai prezzi del 1985 figurano all'allegato 3.

Questi dati non comprendono gli incentivi di fiscalità diretta intesi a favorire gli investimenti nel settore dell'ambiente, ai quali ricorrono molto ampiamente alcuni Stati membri, in particolare Germania, Belgio, Francia e Lussemburgo.

Questi dati devono essere valutati con estrema prudenza. Infatti:

a) la definizione di una spesa ambientale variando da un paese all'altro qualsiasi raffronto risulta aleatorio anche se si dispone di cifre per uno stesso anno;

b) la generalizzazione di una tendenza che si delineerebbe dalla tabella 3 agli Stati membri per i quali nessun dato è disponibile è impossibile in quanto la natura dei problemi, le priorità di azione e le disponibilità di bilancio variano moltissimo da un paese all'altro;

c) dato il numero limitato di paesi con indicazioni di spese annuali, è difficile delineare la tendenza per la Comunità.

Con riserva di tali considerazioni, sembra che le spese ambientali nazionali globali (bilanci nazionali più spese a carico dei privati o delle imprese) siano aumentate tra il 1985 e il 1988 sia in valore nominale che in percentuale del PNL. Si constata generalmente la stessa tendenza per la parte a carico del bilancio degli Stati.

VI. CONCLUSIONI

Anche se spesso si tratta di azioni che sono state programmate ma che non sono state ancora concretamente avviate, si può già trarre le conclusioni che seguono:

Le procedure in vigore e il grado di sintesi proprie al processo di programmazione rendono infatti difficile una valutazione dell'impatto reale delle azioni qualificate come azioni ambientali. A mo' di esempio la rubrica "Risanamento delle zone industriali in abbandono" prevista, da diversi programmi dell'obiettivo 2, nel quadro del Fondo regionale, comprende un elemento ambientale che è il trattamento del terreno per renderlo utilizzabile, ma comprende spesso anche altri costi associati alla riutilizzazione del sito (infrastrutture, sovrastrutture di servizio) che non sono ambientali. Analogamente una misura riguardante la valorizzazione delle risorse idriche in una regione dell'obiettivo 1, comprende non solo un elemento ambientale che riguarda la protezione della qualità delle acque e la gestione del programma di utilizzazione, ma anche le operazioni di captazione e di adduzione che costituiscono il grosso delle spese.

Il bilancio svolto consente di formulare alcune constatazioni e considerazioni di carattere generale, in particolare sull'evoluzione della spesa. Consente invece meno di valutare i risultati dell'obbligo, previsto dai quadri comunitari di sostegno dei fondi strutturali, di assegnare una priorità all'attuazione degli obiettivi di una legislazione ambientale laddove questa manca. Tale disposizione risponde all'obbligo previsto all'articolo 130 R del trattato, di integrare i requisiti di protezione dell'ambiente nelle altre politiche comunitarie. Tuttavia, le pressioni temporali esercitate dal calendario di preparazione delle domande di finanziamento assegnano al comitato di controllo una responsabilità particolare in proposito.

1. Lo sviluppo delle spese

Fino al 1987 i contributi e i diversi strumenti finanziari ad azioni aventi finalità ambientali sono stati di circa 60 Mio di ECU annui di cui la metà destinata alla ricerca e il resto a finanziamenti di progetti o programmi del Fondo regionale.

Dal 1988 in poi si constata un aumento considerevole delle spese. L'aumento riguarda l'insieme degli strumenti finanziari ma è particolarmente significativo per quanto riguarda i vari fondi strutturali. Tra il 1988 e il 1993 le spese che riguardano l'ambiente dovrebbero ammontare globalmente a circa 4 Mrd di ECU, ovvero una media annua di circa 650 Mio di ECU, di cui il 90% rappresentano spese d'investimento e il 10% fondi destinati alla ricerca o a progetti dimostrativi. A ciò si aggiunge la BEI con investimenti annui che potrebbero situarsi tra 1,5 e 2 Mrd di ECU.

Le disponibilità di bilancio degli strumenti finanziari che rispondono particolarmente all'attuazione e alla corretta realizzazione della politica ambientale sono marginali. Nel 1990 esse ammontavano a 19 Mio di ECU su un totale di 48 Mio di ECU per la parte ambientale del capitolo 66 del bilancio della Commissione, e nel 1991 ammonteranno a 64,5 Mio di ECU su un totale di 104 Mio di ECU.

Gli stanziamenti destinati alla ricerca, alle azioni a favore della foresta (lotta contro le piogge acide e prevenzione degli incendi) e alle azioni finanziate nel quadro della linea di bilancio "Ecologia nei PVS" ammontano a circa 50 Mio di ECU l'anno.

Per quanto attiene i bilanci nazionali, i dati disponibili, sebbene ancora molto frammentati e limitati a taluni paesi membri, sembrano indicare che gli stanziamenti impegnati già elevati, abbiano tendenza a progredire nel tempo.

La tendenza all'aumento delle spese pubbliche a finalità ambientali dovrebbe confermarsi o accentuarsi nel corso dei prossimi anni. Essa risulta dalla presa di coscienza sempre maggiore della gravità dei problemi ambientali che interessano gran parte del territorio comunitario nonché del resto del pianeta. Questa tendenza non potrà invertirsi se non al momento in cui la salvaguardia dell'ambiente e la necessità di un'utilizzazione più razionale delle risorse naturali costituiranno obiettivi realmente integrati a livello delle varie politiche economiche e quando i costi ambientali propri a ciascuna attività si ripercuoteranno in maniera sistematica a livello dei prezzi, degli oneri o dei canoni pagati dai produttori e dai consumatori dei diversi beni e servizi.

E' opportuno inoltre sottolineare che anche se si prende in considerazione l'insieme delle spese effettuate a livello comunitario aventi un nesso diretto o indiretto con l'ambiente, gli importi in questione risultano essere più che marginali rispetto ai costi stimati necessari per risolvere l'insieme dei problemi ambientali comunitari.

2. Una grande dispersione delle fonti di finanziamento e un'azione condizionata dai vincoli propri agli strumenti finanziari utilizzati

Le somme impegnate per l'ambiente sul piano comunitario provengono da fonti di finanziamento estremamente numerose e spesso molto diverse tra loro per la loro concezione, per gli obiettivi perseguiti, per il campo d'applicazione territoriale, per le procedure d'attuazione, per le modalità di finanziamento nonché per l'inquadramento amministrativo della concezione degli aiuti e del controllo dei progetti o dei programmi. La dispersione spesso è notevolissima anche a livello di uno stesso strumento finanziario. A titolo d'esempio, nel caso della ricerca, le azioni che possono avere un'incidenza ambientale sono ripartite in 14 programmi diversi.

Qualsiasi azione finanziata dai fondi strutturali attuali deve per esempio iscriversi in una prospettiva di sviluppo economico e sociale per il settore d'attività o per la regione direttamente interessata. L'azione di questi fondi, in particolare quando si tratta del Fondo regionale, è inoltre molto limitata, sul piano territoriale, dalla necessità riconosciuta e legittima di concentrare una parte importante di fonti disponibili in talune regioni, in particolare nelle regioni con un ritardo di sviluppo.

E' vero che l'azione ambientale è sempre ispirata dalla preoccupazione di garantire la continuità nel tempo del processo di sviluppo economico e sociale. Essa non può tuttavia, molto spesso, garantire che i benefici che risultano dall'investimento dato si concretizzino effettivamente nella regione nella quale tali investimenti sono stati effettuati. Ciò è particolarmente evidente per un numero notevole di azioni volte a proteggere il patrimonio biologico o a ridurre l'inquinamento delle acque o dell'aria. A titolo d'esempio un intervento effettuato nel Sud della Comunità per la salvaguardia di un biotopo può costituire un handicap per l'economia locale per il fatto che esso limita la possibilità di sviluppo turistico e risultare al contrario molto proficuo per un'industria farmaceutica localizzata in un paese del Nord della Comunità che utilizza le risorse vegetali di tale biotopo. Nei settori dell'inquinamento atmosferico e delle acque, anche il livello comunitario risulta talvolta insufficiente per permettere un'azione coerente ed efficace per garantire una ripartizione equilibrata degli oneri e dei benefici tra le varie parti interessate. E' la ragione per la quale si sono avviati negoziati internazionali volti a concertare i mezzi di intervento per far fronte a problemi quali effetto serra o la rarefazione dello strato di ozono.

Tutte le spese elencate contribuiscono concretamente a migliorare l'ambiente, ma non sono state concepite come un sostegno specifico alla politica comunitaria in materia ambientale. Esse non perseguono lo scopo principale di rispondere, sistematicamente e coerentemente, agli obiettivi e alle priorità di tale politica.

3. Uno sviluppo delle spese a finalità ambientale che non è necessariamente sinonimo di integrazione degli obiettivi ambientali nelle altre politiche

Lo sviluppo delle spese destinate ad azioni aventi per oggetto l'ambiente testimonia della sensibilità sempre maggiore per i problemi di questo settore ed è pertanto un fattore positivo. Esso dimostra anche la volontà di integrare le considerazioni ambientali nelle altre politiche della Comunità.

Una vera e propria integrazione non può limitarsi ad una parte delle attività finanziarie, per esempio a quelle che hanno dirette finalità ambientali. Essa non può nemmeno limitarsi al rispetto delle disposizioni imposte dalla regolamentazione vigente. Essa implica che le preoccupazioni ambientali figurino tra gli elementi che ispirano e condizionano la strategia globale della politica che prova il suo sostegno nello strumento finanziario corrispondente. Ad esempio, al momento di un finanziamento di un'autostrada non basta assicurarsi che le disposizioni in vigore per quanto riguarda l'impatto ambientale siano rispettate. Bisognerebbe far dipendere la decisione da una valutazione degli equilibri migliori tra diversi mezzi di trasporto considerando anche le perturbazioni che essi comportano in termini di inquinamento o in vista di una migliore utilizzazione di energie non rinnovabili.

Anche quando si tratta di finanziare una misura che riguarda direttamente l'ambiente, il rispetto delle disposizioni regolamentari vigenti non garantisce di per sé l'adeguata applicazione degli orientamenti o delle priorità della politica comunitaria per l'ambiente. Un esempio sarebbe quello di uno Stato membro che proponga la costruzione di un'unità di incenerimento dei rifiuti tossici. L'unità risponde ad un bisogno economico in quanto infrastruttura che permette tra l'altro l'insediamento di nuove imprese che possono produrre tali rifiuti. Tuttavia, una reale integrazione delle preoccupazioni ambientali avrebbe dovuto associare misure preventive di riciclaggio e di riutilizzazione ad una misura forse diversa, di eliminazione dei residui.

Le cattive scelte nel campo ambientale così come le cattive scelte economiche possono compromettere le prospettive di sviluppo nel tempo e pertanto la redditività a lungo termine degli investimenti effettuati. Le considerazioni ambientali si rivelano infatti sempre più determinanti nelle scelte dei consumatori che si tratti di habitat, di turismo, di svago o di prodotti di consumo. Ciò è ormai evidente per gli operatori economici più dinamici e lungimiranti. La considerazione di questi fattori al momento della definizione delle strategie di sviluppo risponde non solo alle esigenze di migliorare le condizioni ambientali della Comunità ma risponde anche agli interessi dei paesi e delle regioni attualmente impegnati in uno sforzo di ricupero.

Di conseguenza, occorre proseguire lo sforzo d'integrazione dell'ambiente nell'operato dei diversi strumenti finanziari della Comunità; tale sforzo impegnerà tanto la Commissione quanto i responsabili nazionali e regionali che contribuiscono alla definizione e all'attuazione dei programmi. Questo sforzo non si limita alla messa a punto di una serie di nuove attività dei diversi strumenti finanziari della Comunità, ma si traduce in un cambiamento dell'ottica di attuazione e sviluppo di tali strumenti ed attività.

Allegato 1

CONTRIBUTO DEL FESR PRIMA DELLA RIFORMA
(in Mio di ECU)

1. Finanziamento dei progetti

	1985	1986	1987	1988	TOTALE
Protezione costiera	3,8	1,2	6,7	11,2	22,9
Risanamento e protezione idrogeologica	11,4	29,5	6,7	7,2	54,8
Protezione e risanamento dei siti	0,3	9,3	4,4	9,1	23,1
Incenerimento e riciclaggio dei rifiuti	8,0	2,8	6,1	9,8	26,7
Dispositivo antinquinamento	-	2,6	1,3	3,7	7,6
TOTALE	23,5	45,4	25,2	41	135,1

2. Finanziamento dei programmi

Il FESR ha cofinanziato dal 1975 in poi programmi pluriennali contenenti misure connesse alla protezione dell'ambiente.

Nel quadro dei programmi fuori-quota "tessile", "siderurgia" e "costruzione navale" vengono finanziate dal FESR misure di riassetto dei siti degradati di tipo industriale o urbano. Inoltre taluni programmi cofinanziati dal FESR dal 1985 contengono un sottoprogramma o misure aventi relazione con la protezione dell'ambiente.

La logica dell'impostazione per programma non permette di identificare la natura di ciascun progetto con questo settore finanziato nel quadro di tali programmi. Le tabelle di finanziamento di questo programma permettono tuttavia di stimare il contributo del FESR alla protezione dell'ambiente a livello dei sottoprogrammi o delle misure. Questo contributo ammonta a circa 70 Mio di ECU per il periodo 1985-1987 e a 55 Mio di ECU per l'anno 1988.

CONTRIBUTO DEI FONDI STRUTTURALI NEL QUADRO DEI QCS
(in Mio di ECU)

Regioni obiettivo 1

Il contributo dei Fondi strutturali a favore della protezione dell'ambiente riguarda i settori seguenti:

- la raccolta e il trattamento dei rifiuti;
- la depurazione delle acque;
- il risanamento delle zone costiere e dei bacini fluviali;
- il rimboschimento di protezione, di produzione e di salvaguardia idrologica del suolo;
- la protezione e la preservazione, lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse naturali;
- i problemi connessi ai centri urbani in espansione, alle zone industriali e alle zone di grande concentrazione turistica.

La ripartizione geografica dei contributi finanziari espressi in Mio di ECU è la seguente:

		% del contributo comunitario complessivo al QCS
Grecia	202	3,8
Spagna	675	8,8
Francia	19,5	2,7
Irlanda	228	8
Italia	622	10
Portogallo	168	2,9
Regno Unito	53	9,6
TOTALE	1 967,5	6,7

Regioni obiettivo 2

Le azioni finanziate nel settore della protezione dell'ambiente riguardano non soltanto il risanamento dei siti industriali abbandonati e la riqualificazione urbane, bensì anche:

- il trattamento e il riciclaggio dei rifiuti industriali;
- la depurazione delle acque;
- l'informazione, la dimostrazione, la consulenza e la promozione relativa alle tecnologie pulite nelle PMI nonché la realizzazione dei progetti pilota in questo settore;
- l'aiuto agli investimenti "non inquinanti" o che contribuiscono al miglioramento dell'ambiente;
- la promozione del trasporto pubblico;
- la creazione e la preservazione di parchi naturali.

La ripartizione geografica dei contributi finanziari espressi in Mio di ECU è la seguente:

	Azioni nuove	Azioni esistenti	Totale	% del contributo comunitario complessivo
Danimarca	53	2	7,3	24,3
Germania	108,3	8,1	116,4	34,7
Francia	72,5	36,6	109,1	18,1
Italia	43,1	2	45,1	20,4
Paesi Bassi	2,8	2,6	5,4	7
Regno Unito	90,3	51,4	141,7	10,4
Belgio	9	5,2	14,2	7,9
Spagna	94,1	3,7	97,8	13,3
TOTALE	425,4	111,6	537	15,1

Le cifre che figurano nella tabella precedente rappresentano una <u>stima</u> della partecipazione comunitaria alla protezione dell'ambiente. E' molto difficile determinare il contributo complessivo dei fondi strutturali previsto nei QCS dell'obiettivo 2 in vista del finanziamento delle azioni di risanamento dei siti industriali abbandonati, di riqualificazione urbana e di protezione dell'ambiente in senso stretto del termine. Da un lato, le nuove azioni previste in questo settore sono ripartite nei vari assi prioritari scelti; dall'altra è opportuno aggiungervi gli interventi di questa natura scelti nelle azioni esistenti già in corso di attuazione (PIM, PNIC, OID, PC, fuori quota) che sono parte integrante dei QCS in questione.

Regioni obiettivo 5b

La protezione dell'ambiente e la conservazione del patrimonio naturale costituiscono una priorità di sviluppo nelle zone rurali.

Per le stesse ragioni già indicate per le regioni dell'obiettivo 2 è molto difficile determinare il contributo esatto dei fondi strutturali alla protezione dell'ambiente.

Una stima dei contributi (in Mio di ECU) dei diversi QCS è la seguente:

	Azioni nuove	Azioni esistenti	Totale	% del contributo comunitario complessivo
Belgio	-	n.d.	-	-
Paesi Bassi	-	n.d.	-	-
Spagna	79,5	-	79,5	27,9
Italia	22,0	-	22,0	5,7
Francia	65,3	7,8	73,1	10,1
Germania	99,5	10,5	110,0	2,9
Danimarca	-	-	-	-
Regno Unito	-	25,8	25,8	7,4
Lussemburgo	-	-	-	-
Totale	266,3	44,1	310,4	11,9

CONTRIBUTO DEL CENTRO COMUNE DI RICERCA
(in Mio di ECU)

Esercizio	Importi impegnati (in Mio di ECU)		Totale
	Programma quadro	Supp. scientif. e tecnico	
1987	29,9	0,6	30,5
1988	33,2	4,2	37,4
1989	35,8	4,8	40,6
1990 (prev.)	38	7,4	45,4

Le attività che rientrano nel programma quadro concernono:

- la protezione dell'ambiente (inquinamento dell'aria, qualità dell'acqua, prodotti chimici, rifiuti chimici, ecc.)
- la teledetezione per la sorveglianza dell'ambiente terrestre e marino;
- il rischio industriale (analisi, prevenzione e gestione del rischio con considerazione dei fattori umani).

Le attività relative al supporto scientifico e tecnico riguardano principalmente:

- la qualità dell'acqua e l'inquinamento dell'aria (gestione del laboratorio centrale per l'applicazione delle direttive), sistema europeo per la valutazione delle sostanze inquinanti;

- l'inventario europeo delle sostanze chimiche esistenti;

- il progetto incidenti rilevanti compresa la messa a punto del sistema MARS;

- il monitoraggio della radioattività nell'ambiente;

- le applicazioni della teledetezione al progetto CORINE per la sorveglianza delle zone costiere.

CONTRIBUTO DEI PROGRAMMI DI RICERCA E SVILUPPO AMBIENTE
(in Mio di ECU)

Progr. quadro	1987	1988	1989	1990(1)	1987-1990
1984-1987	26,9	16,4	3	4,2	50,5
1987-1991	-	-	9,3	98,5	107,8
1990-1994	-	-	-	0	0
TOTALE	26,9	16,4	12,3	102,7	158,3

I tre programmi specifici di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore dell'ambiente finanziati dalla Comunità sono:

- STEP che copre i temi scientifici di ricerca in materia di protezione dell'ambiente, di patrimonio culturale, di rischi tecnologici rilevanti e di sicurezza incendio. Il programma comporta nove settori di ricerca:

  . ambiente e salute umana;
  . valutazione dei rischi associati ai prodotti chimici;
  . fenomeni atmosferici e qualità dell'aria;
  . qualità delle acque;
  . protezione dei suoli e delle acque sotterranee;
  . ricerca sugli ecosistemi;
  . protezione e conservazione del patrimonio culturale europeo;
  . tecnologie di protezione dell'ambiente;
  . rischi tecnologici rilevanti e sicurezza degli incendi.

- EPOCH - che tratta i temi corrispondenti alla rubrica climatologia e rischi naturali. Il programma comprende quattro settori di ricerca:

  . climi antichi e modifiche climatiche;
  . fenomeni e modelli climatici;
  . effetti del clima e rischi connessi al clima;
  . rischi chimici.

- MAST - che copre il tema scienze e tecnologie marine, si prefigge l'obiettivo di contribuire alla creazione di una base scientifica e tecnologica attraverso lo sfruttamento, l'utilizzazione e la gestione della protezione delle acque costiere e delle acque regionali europee. Esso comprende le attività di ricerca seguenti:

  . scienza e ingegneria delle zone litoranee;
  . tecnologia marina e iniziative di sostegno;
  . attività di ricerca nella scienza marina fondamentale e applicata.

(1) Dotazione finanziaria compresi riporti 1989.

CONTRIBUTO DELLA RICERCA CECA
(in Mio di ECU)

Esercizio	Importi impegnati	Settori
1986-1990	12,81 (Mio di ECU)	- inquinamento dell'aria - inquinamento delle acque dolci e marine - problema e valorizzazione dei rifiuti - studio di impatto - perturbazioni acustiche

Nonostante le attività intraprese nel quadro dell'articolo 55 del trattato CECA non abbiano una finalità ambientale in sé, si può ritenere che tali progetti di ricerca si riferiscono a problemi ambientali.

Le cifre della tabella precedente debbono essere considerate come una stima non ulteriormente precisabile e indicano il contributo di questo bilancio agli aspetti ambientali.

CONTRIBUTO DEL BILANCIO "ENERGIA"
(in Mio di ECU)

	1987	1988	1989
1) Programma di ricerca "Carbone"			
- riduzione delle emissioni gassose e delle particelle in sospensione	0,17	1,35	1,41
- utilizzazione ottimale dei rifiuti delle miniere e delle ceneri di carbone	0,46	0,18	0,46
- gassificazione dei carboni	1,04	0,92	1,23
2) Programma dimostrativo			
- combustione di combustibili solidi	15,75	22,48	14,64
- gassificazione di combustibili solidi	14,86	3,07	3,45

Il bilancio destinato ai programmi dimostrativi nel settore dell'energia e ai programmi di ricerca di tecnica del carbone (CECA) dà soltanto un contributo indiretto alla politica dell'ambiente. Molti progetti dimostrativi o di ricerca nel settore dell'energia contengono implicazioni relative all'ambiente ma è difficile quantificare l'aspetto prevalente: l'economia o l'ecologia.

Importi di bilancio stanziati per azioni con finalità ambientale nella Comunità (in Mio di ECU)

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	Programmi Importo (Mio di ECU)	Durata (anni)
Ricerche												
-Programmi ambientali (STEP/EPOCH/MAST)											162	4
-CCR											137	4
-Nuovi programmi ambientali (comprese azioni dirette CCR)											518	4
-CECA											12,8	6
Dimostrazione per l'ambiente												
MEDSPA											62,6	9
NORSPA											13,5	4
ACE Tecnologia)											59,6	5
ACNAT)												
Carbone											74,3	3
Fondi strutturali												
FESR vecchio											260	4
FESR obiettivo 1											1967,5	5
obiettivo 2											537	3
ENVIREG											500	4
FEAOG 5a											39	5
5b											310	5
foreste											58	6
Paesi terzi												
Ecologia nei PVS											20,8	3

L'importo globale individuabile delle risorse stanziate per azioni ambientali è di 4 409 Mio di ECU. La parte impegnata o da impegnare a partire dal 1990 è sensibilmente superiore a quella impegnata in precedenza (circa 650 Mio di ECU l'anno contro circa 135 Mio di ECU l'anno).

Allegato 3

SPESE NAZIONALI PER L'AMBIENTE
(in Mio di ECU)

1. Spese globali

	1985		1986		1988	
	Mio di ECU	% del PIL	Mio di ECU	% del PIL	Mio di ECU	% del PIL
Germania	11 480	1,52	-	-	16 610	1,78
Francia	6 950	0,86	7 090	0,86	9 910	1,27
Paesi Bassi	1 960	1,26	-	-	2 680	1,50
Regno Unito	7 430	1,25	-	-	-	-

2. Spese pubbliche

	1985		1986		1988	
	Mio di ECU	% del PIL	Mio di ECU	% del PIL	Mio di ECU	% del PIL
Germania	5 910	0,78	-	-	8 190	0,86
Danimarca	620	0,77	660	0,82	-	-
Francia	4 520	0,56	4 630	0,56	5 250	0,69
Italia	890	0,13	1 290	0,13	-	-
Paesi Bassi	1 480	0,95	-	-	1 680	0,94
Regno Unito	3 720	0,62	-	-	-	-

ISSN 0254-1505

COM(91) 28 def.

DOCUMENTI

IT 01

N. di catalogo : CB-CO-91-043-IT-C
ISBN 92-77-69221-9

PREZZO DI VENDITA	fino a 30 pagine: 3,50 ECU	ogni 10 pagine in più: 1,25 ECU

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo