COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 27.11.1996
COM(96) 561 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

SUGLI ACCORDI IN MATERIA DI AMBIENTE

INDICE

Sintesi

I. Introduzione

II. Contenuto e obiettivi della comunicazione

III. Considerazioni generali sugli accordi ambientali in quanto strumento politico

IV. Orientamenti generali sul ricorso agli accordi ambientali

V. Accordi ambientali che attuano alcune disposizioni delle direttive comunitarie

VI. Accordi ambientali a livello comunitario

VII. Conclusioni

Allegato: Rassegna delle esperienze nazionali

Sintesi

Dopo oltre vent'anni di legislazione comunitaria in materia ambientale, il quadro normativo di base è ormai definito. L'adeguata attuazione del *"patrimonio comunitario"* rappresenta uno dei principali campi di intervento in materia ambientale al fine di conseguire uno sviluppo sostenibile. L'integrazione di altri strumenti politici nelle disposizioni normative è uno dei principali obiettivi del Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente.

La promozione di accordi con l'industria rientra nella ricerca volta ad ampliare la gamma degli strumenti politici. La presente iniziativa è pertanto coerente con la strategia indicata dal Quinto programma d'azione, come recentemente confermato dalla Commissione nella sua proposta di revisione del programma.

Gli accordi con l'industria costituiscono uno strumento versatile cui si può ricorrere a livello regionale, nazionale, comunitario e internazionale. Finora essi sono stati prevalentemente non vincolanti e facoltativi, ma recentemente alcuni Stati membri hanno preferito un approccio più formale e vincolante.

Gli accordi ambientali possono anticipare la normativa con misure efficaci, riducendo quindi il numero di interventi in campo legislativo e amministrativo. La presente iniziativa si inserisce pertanto nel quadro dei lavori della Commissione per semplificare il diritto comunitario ed accrescerne la qualità. Gli accordi possono servire ad integrare la legislazione e costituire un adeguato strumento di attuazione. Se vincolanti, essi sono uno strumento adeguato ed efficace per il conseguimento di obiettivi generali stabiliti da direttive comunitarie, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione di programmi di riduzione dell'inquinamento. A livello comunitario, detti accordi consentono alla Commissione di affrontare le questioni ambientali senza ricorrere ai tradizionali strumenti normativi.

Gli accordi ambientali presentano tre vantaggi principali: possono promuovere un atteggiamento positivo da parte dell'industria, offrire soluzioni su misura ed economicamente efficaci, raggiungere più rapidamente e agevolmente gli obiettivi. Allo scopo di incoraggiarne l'uso, la presente comunicazione dà alcune indicazioni di carattere generale per assicurarne la trasparenza, elemento essenziale della loro efficacia. La presente comunicazione suggerisce pertanto di consultare in via preliminare le parti, di dare agli accordi forma ufficiale, di fissare obiettivi quantificati e scaglionati, di sottoporre a verifica i risultati raggiunti e di pubblicare sia l'accordo che i relativi risultati. Tali criteri consentiranno di evitare la formulazione di obiettivi vaghi, una scarsa trasparenza e le eventuali distorsioni della concorrenza provocate dai "free riders".

Allo scopo di fornire un quadro di riferimento chiaro per l'uso degli accordi ambientali come strumento di attuazione delle direttive comunitarie, la Commissione rivolge agli Stati membri una raccomandazione.

I. Introduzione

1. Allo scopo di rendere la politica ambientale più efficiente, la Commissione ha auspicato fin dalla redazione del Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente del 1992[1] un ampliamento della gamma di strumenti a disposizione per l'attuazione delle diverse politiche. La ragione di questo nuovo orientamento strategico risiede nel fatto che, dopo più di venti anni di attività comunitaria in campo ambientale, il quadro normativo di base è ormai definito. Tuttavia, le sole disposizioni legislative non sono in grado di modificare le tendenze e le prassi attuali nella misura necessaria ai fini di uno sviluppo sostenibile.

   Il Quinto programma d'azione suggerisce quindi una nuova linea di collaborazione con l'industria:

   > *"Le misure ambientali prese in precedenza in questo settore erano di natura prescrittiva e seguivano l'approccio "non si deve". La nuova strategia si basa invece su un approccio del tipo "agiamo insieme" e rispecchia la nuova consapevolezza del mondo industriale e produttivo che l'industria non costituisce solo una parte importante del problema ambientale, ma che è anche parte della sua soluzione. La nuova strategia presuppone in particolare un rafforzamento del dialogo con il settore industriale e l'incoraggiamento a concludere accordi su base volontaria o ad adottare altre forme di autoregolamentazione".*

2. Il Consiglio ha esplicitamente riconosciuto la necessità di ampliare la gamma di strumenti a disposizione e di coinvolgere la società a tutti i livelli in uno spirito di condivisione delle responsabilità[2]. Tuttavia, l'ampliamento della gamma di strumenti si è rivelato più difficile del previsto. Durante la revisione del Quinto programma di azione, la Commissione ha proposto questo tema come una delle cinque priorità[3]. A tal fine occorre prestare particolare attenzione agli oneri ambientali, all'incoraggiamento della riforma fiscale, al concetto di responsabilità ambientale e agli accordi volontari. I servizi della Commissione stanno attualmente elaborando un progetto di comunicazione sulle imposte ambientali al fine di facilitarne l'introduzione da parte degli Stati membri, illustrando le possibilità e i limiti di tali misure. La Commissione intende inoltre stimolare il dibattito su una più efficace applicazione della normativa ambientale tramite una comunicazione al Parlamento e al Consiglio.

3. Un maggior affidamento sugli strumenti di mercato e su quelli che meglio si adattano al suo funzionamento può inviare il giusto segnale agli operatori economici e contribuire in

---

1 COM(92)23 del 3.4.1992, punto 31.

2 Risoluzione 93/C/138/0 del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 1° febbraio 1993, GU C 138 del 17.5.1993, pag.1.

3 Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla revisione del programma comunitario di politica e d'azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile "Per uno sviluppo durevole e sostenibile", GU C 140 dell'11.5.1996, pag. 5.

questo modo a deregolamentare e a ridurre le interferenze burocratiche[4]. Gli accordi con l'industria, in particolare se conclusi a livello comunitario, possono evitare la necessità di ricorrere ad un'azione normativa inducendo l'industria ad intervenire in maniera efficace prima ancora che ciò sia previsto dalla legge. Essi possono anche essere un mezzo per perseguire, in maniera economicamente efficace, obiettivi normativi fissati da direttive comunitarie. Gli accordi possono anche contribuire all'emanazione di norme meno dettagliate. Occorre valutare caso per caso la rispondenza degli accordi ambientali alle diverse circostanze.

Se da un lato gli accordi con l'industria sono stati utilizzati praticamente da tutti gli Stati membri, la misura in cui si è fatto ricorso a tali strumenti e la forma che essi hanno assunto variano notevolmente a seconda dei casi.

II. Contenuto e obiettivi della comunicazione

4. La presente comunicazione riguarda l'applicazione di accordi ambientali quale strumento di attuazione della politica ambientale nella Comunità. Ai fini della presente comunicazione, con il termine accordi ambientali si intendono gli accordi tra l'industria e le amministrazioni pubbliche per il conseguimento di obiettivi ambientali. Detti accordi possono vincolare giuridicamente le parti dell'accordo e possono inoltre assumere la forma di impegni unilaterali da parte dell'industria, riconosciuti dalle amministrazioni pubbliche.

Basata sull'attuale situazione degli Stati membri, la presente comunicazione intende:

- sviluppare gli orientamenti di un'applicazione efficace degli accordi ambientali;
- definire le condizioni di applicazione degli accordi ai fini dell'attuazione di alcune disposizioni delle direttive comunitarie;
- verificare le modalità di attuazione degli accordi ambientali a livello comunitario.

5. Lo scopo generale della presente comunicazione è promuovere e facilitare il ricorso ad accordi ambientali efficaci ed accettabili. Ovviamente, questa iniziativa va vista come un elemento di una più ampia politica in materia di approcci volontari i cui principi, le cui ragioni e i cui obiettivi sono fissati dal Quinto programma di azione. Gli accordi ambientali sono parte di un insieme di strumenti che contribuirà allo sviluppo sostenibile (cfr. il capitolo III).

Inoltre, gli accordi devono essere strutturati attentamente in modo da assicurarne l'efficacia rispetto all'ambiente e rispetto ai costi, in una parola il successo. A tal fine, occorre fissare criteri che ne assicurino la trasparenza, la credibilità e l'affidabilità. Elementi chiave a tale riguardo sono la fissazione di obiettivi quantificati, un approccio per fasi che fissi obiettivi intermedi, la pubblicazione degli accordi, il monitoraggio e le relazioni sui risultati. La presente comunicazione stabilisce un quadro di criteri relativi

---

[4] Comunicazione della Commissione sulla crescita economica e l'ambiente, COM(94) 465 del 3.11.1994.

agli aspetti più significativi connessi con l'efficacia e la credibilità degli accordi stessi (cfr. il capitolo IV).

Il rispetto di questi criteri dovrebbe evitare il crearsi di un mosaico di forme e approcci differenti che potrebbero impedire il buon funzionamento del mercato interno.

Il terzo obiettivo è chiarire gli aspetti specifici degli accordi ambientali che attuano alcune disposizioni delle direttive comunitarie (cfr. il capitolo V) e il ricorso ad accordi a livello europeo (cfr. il capitolo VI).

6. La legislazione continuerà necessariamente ad essere la spina dorsale della politica ambientale comunitaria, tuttavia occorre che ad essa si aggiungono strumenti basati sul mercato e approcci volontari. Al riguardo, gli accordi ambientali costituiscono uno strumento di attuazione più che un mezzo di deregolamentazione. La Commissione cerca di semplificare e migliorare la qualità della normativa comunitaria. Uno sforzo in tal senso è rappresentato dal rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa ed amministrativa[5]. La Commissione ha illustrato il suo approccio alla semplificazione nella relazione per il Consiglio europeo di Madrid del 1995 "Legiferare meglio"[6] e nel rapporto interinale al Consiglio europeo di Firenze del giugno 1996 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità[7].

III. Considerazioni generali sugli accordi ambientali in quanto strumento politico

Aspetti positivi e aspetti critici

Nel contesto della politica ambientale, il crescente interesse e ricorso agli accordi deriva dalla constatazione che lo sviluppo sostenibile richiede azioni anziché reazioni da parte dei settori industriali interessati. I potenziali aspetti positivi delle misure volontarie vengono di seguito illustrati.

Favorire un approccio proattivo da parte dell'industria, ...

7. Nell'approccio normativo, l'industria viene spesso coinvolta, in una fase abbastanza tardiva, in consultazioni più o meno formali. Ciò può portare ad un atteggiamento difensivo anziché ad una risposta aperta e proattiva. Il dialogo e i negoziati su "come" e "cosa" fare per conseguire determinati obiettivi aiuterà a superare questo atteggiamento difensivo. Inoltre, il processo negoziale in sé, a prescindere dall'accordo concreto, può portare ad una comprensione comune dei problemi ambientali e delle reciproche responsabilità la quale è di per sé un vantaggio che favorisce una politica ambientale intelligente e che non dovrebbe pertanto essere sottovalutato. Ne consegue che gli accordi dovrebbero essere visti come il seguito della collaborazione tra le autorità e l'industria anziché solo come risultato di questa.

---

5 COM(95) 288 e SEC(95) 2121 def.

6 CSE(95) 580.

7 CSE(96) 2 def.

... efficacia rispetto ai costi, ...

8. Un importante vantaggio degli accordi ambientali è che essi lasciano maggiore libertà all'industria a livello di settore o di impresa di decidere *come* conseguire gli obiettivi ambientali rispetto alla normativa che prescrive o implica, ad esempio, il ricorso ad una determinata tecnologia. Ciò lascia all'industria la libertà di trovare soluzioni efficaci rispetto ai costi che si adattino alla sua situazione specifica, tenuto conto, ad esempio, degli investimenti effettuati in precedenza. Nei casi in cui le imprese aderiscono ad un accordo ambientale, le autorità competenti dovrebbero poter rilasciare autorizzazioni meno dettagliate con obiettivi particolareggiati, lasciando all'impresa la libertà di trovare il modo più efficiente di conseguirli. Inoltre, si dovrebbe esentare l'impresa dall'obbligo di richiedere un'autorizzazione per ogni modifica del processo. La flessibilità incoraggia peraltro soluzioni creative e innovazioni tecnologiche che possono non solo ridurre i costi da affrontare per conformarsi ad una normativa, ma anche determinare una diffusione di benefici dovuta a soluzioni innovative che comportano vantaggi in termini di competitività. Laddove l'industria s'impegna ad assumere le proprie responsabilità, è anche probabile che venga maggiormente rispettato un accordo debitamente pubblicizzato e controllato. Mantenendo le proprie responsabilità, le autorità verranno a disporre di dati più precisi e di una maggior comprensione dei potenziali problemi, cosa che può ridurre i costi del processo di esecuzione rendendolo più efficiente.

... un più rapido conseguimento degli obiettivi, ...

9. Né le leggi né gli accordi possono essere fatti da un giorno all'altro. Tuttavia, specialmente nelle situazioni in cui gli obiettivi da raggiungere riguardano un limitato numero di imprese, la conclusione di accordi può risultare considerevolmente più rapida dell'azione legislativa, il che significa che gli obblighi ambientali cominciano a diventare vincolanti per l'industria ad una data relativamente più ravvicinata. Quando si tratta di fissare obiettivi a livello comunitario, l'intervento dei legislatori a livello comunitario e nazionale richiede un lasso di tempo considerevole. Ad esempio, il periodo che intercorre in media tra la proposta di una direttiva ambientale e la sua adozione è ben superiore ai due anni, cui fa seguito un altro periodo di due anni per il recepimento da parte degli Stati membri. Una volta che una direttiva è stata recepita, cosa che avviene in molti casi in ritardo, questa deve ancora essere applicata. Per questa ragione gli accordi possono rappresentare un sistema più rapido e quindi potenzialmente più efficace, anche se i negoziati e la conclusione di un accordo richiedono più mesi.

... ma prestando la dovuta attenzione ad alcuni rischi.

10. Tuttavia, non tutti gli accordi hanno dato in passato risultati positivi. Alcuni aspetti sembrano essere di importanza fondamentale per quanto riguarda la percezione degli accordi ambientali come strumenti credibili.

Anzitutto, il negoziato necessita come condizione preliminare un chiaro impegno e la determinazione da parte delle autorità a perseguire obiettivi ambientali ben definiti. Negoziati aperti o discussioni su impegni generici non sono in grado di portare ad

interventi sostanziali e spesso sono visti dai cittadini come un modo per rinviare misure efficaci. È certamente utile fissare per legge obiettivi generali: ciò consente a tutti i soggetti, in particolare all'industria e a tutti gli interessati, di partecipare all'elaborazione degli obiettivi secondo le procedure previste dalla legge o dalla costituzione. Tale partecipazione non solo contribuirà alla scelta di obiettivi adeguati, ma impedirà anche che essi escano ridimensionati dai negoziati. Più in generale, la trasparenza e l'informazione dei cittadini sugli obiettivi sono una garanzia contro situazioni che riflettono nulla più che "l'ordinaria amministrazione" e non corrispondono alle aspettative generali.

11. La possibilità di applicare un accordo costituisce un secondo aspetto cruciale. La mancanza di strumenti applicativi e di sanzioni è vista come una facilità per evitarne il rispetto. Tuttavia, gli accordi vincolanti possono essere applicati per legge e possono prevedere anche sanzioni quali multe o altri tipi di ammende. Alla luce di alcune deludenti esperienze del passato, gli Stati membri hanno recentemente abbandonato l'approccio informale per seguirne uno più formale; anche gli impegni unilaterali elaborati in conformità con gli orientamenti illustrati dalla presente comunicazione comportano meccanismi credibili per scoraggiarne l'inosservanza, dalla pressione dell'opinione pubblica alla prospettiva di una rapida introduzione di misure normative. Gli accordi realizzati ed applicati in modo trasparente possono offrire ai cittadini l'opportunità di vigilare sull'attuazione delle misure e di esercitare un'efficace pressione. Queste possibilità compensano il fatto che non sempre i singoli possono ottenere l'applicazione degli accordi ambientali attraverso le vie amministrative o giudiziarie.

12. Infine, poiché vincolano solo coloro che si sono impegnati, gli accordi ambientali possono offrire vantaggi unilaterali a coloro che non vi partecipano. I "free riders" evitano di partecipare ai costi sostenuti dai loro concorrenti: il lavoro dei "buoni" va a beneficio in primo luogo dei "cattivi". Tuttavia, le parti contraenti sono in genere in grado di valutare questo rischio, poiché avendo partecipato ai negoziati sanno bene chi può profittare dell'accordo restandone fuori. In alcuni casi, il semplice riconoscimento di un accordo sul piano legislativo può scoraggiare i "free riders". L'esperienza degli Stati membri indica che i potenziali benefici a vantaggio di costoro non impedisce all'industria di concludere accordi ambientali.

Va rilevato, tuttavia, che il rischio della presenza di "free riders" cresce di pari passo con i costi marginali di abbattimento derivanti da un accordo. Le misure normative sono quindi più opportune ove appaia evidente che i profitti dei "free riders" siano tanto rilevanti da mettere a repentaglio il rispetto dell'accordo o comportino distorsioni della concorrenza. Il ricorso ad un insieme di strumenti, compresi determinati vantaggi per coloro che aderiscono ad un accordo, può esser preso in considerazione per incentivare l'adesione ad un accordo e scoraggiare i "free riders".

Giustificazione e caratteristiche degli accordi ambientali

13. I politici dispongono di diversi strumenti alternativi per dare attuazione alle diverse politiche che possono essere classificati come "normativi", "orientati al mercato" (ad es. imposte o permessi di emissione trasferibili), "approcci volontari", "sostegno

finanziario" (sussidi ambientali) e "rafforzamento del mercato" (ad esempio offerta di informazioni, formazione). Tutti questi strumenti presentano caratteristiche diverse in termini di efficacia ambientale, efficienza economica ed applicabilità, di cui si dovrebbe tenere conto al momento di scegliere lo strumento per affrontare un problema ambientale in maniera efficace rispetto ai costi.

14. L'utilità degli accordi ambientali in quanto strumento di politica ambientale dipende in larga misura dalle loro caratteristiche e dal contesto politico nel quale vengono utilizzati. Con ogni probabilità l'impiego di questo strumento potrà risultare efficace rispetto ai costi se inserito in un pacchetto di misure assieme, ad esempio, ad altri strumenti normativi o economici. Gli accordi possono ad esempio costituire un supplemento della normativa ed essere utilizzati per integrare temporaneamente un'imposta ambientale, riducendo i costi della transizione da un'economia tradizionale a modi di produzione più ecologici (ad es.: perdita di occupazione in settori ad alto inquinamento e forte concorrenza internazionale senza una equivalente creazione di nuovi posti di lavoro in settori meno inquinanti). In un settore in cui un'imposta potrebbe dare luogo ad alti costi di transizione in termini macroeconomici, a causa dell'intensità dell'inquinamento e di una forte concorrenza internazionale, le parti di un accordo potrebbero esserne esentate, purché vengano rispettate le norme comunitarie in materia di concorrenza e mercato interno.

15. Gli accordi possono essere utilizzati anche per raggiungere obiettivi generali a lungo termine, meglio attuabili istituendo una gestione ambientale integrata e programmi di produzione in uno o più settori industriali. In questi casi, vi è sufficiente spazio per soluzioni creative ed economicamente efficaci che non sarebbero raggiunte facilmente per mezzo di una normativa generale e astratta.

Tali obiettivi si riferiscono ad esempio a:

- livelli di emissione (ad es. CO_2, SO_2, NO_X, composti organici volatili);
- qualità ambientale, ad esempio per quanto riguarda il rumore, le acque o la qualità dell'aria,
- riduzione, recupero o riciclaggio di rifiuti;
- riduzione o eliminazione di alcune sostanze o materiali;
- efficienza energetica;
- raccolta di dati (in previsione della redazione di inventari delle emissioni, ecc.)

16. Vi sono alcune condizioni dettate dal senso comune che contribuiscono al potenziale successo degli accordi e ad individuarne le circostanze, le caratteristiche e il profilo generale.

In primo luogo, i negoziati daranno probabilmente esito favorevole se il numero delle parti coinvolte è limitato poiché in questo modo i costi delle transazioni necessarie per raggiungere un accordo sulla ripartizione degli interventi di abbattimento saranno ridotti.

In secondo luogo, gli accordi devono coprire il settore cui si riferiscono in maniera sufficientemente ampia, perché solo allora è possibile fissare obiettivi globali ambiziosi. Questa è un'altra ragione per ritenere gli accordi particolarmente opportuni quando

pochi soggetti esercitano il controllo sulla maggior parte degli aspetti cui si applica l'accordo. Nei casi in cui le associazioni industriali sono in grado di negoziare in nome di un grande numero di imprese ed esiste la prospettiva di concludere un accordo anche con le imprese stesse, il numero di soggetti coinvolti è meno importante. In questo caso, tuttavia, bisogna tenere conto anche delle piccole e medie imprese che non fanno parte di un'associazione industriale o commerciale.

In terzo luogo, le autorità pubbliche devono essere in grado di definire chiaramente la loro posizione per quanto riguarda gli obiettivi, in modo da poter assicurare che l'accordo comporti un valore aggiunto rispetto ad una situazione di "ordinaria amministrazione", risultante dall'impiego degli strumenti già esistenti. Ciò comporterà spesso una valutazione preventiva delle potenzialità tecniche e dei costi di riduzione dell'inquinamento e una previsione delle misure che sarebbero adottate in assenza dell'intervento pubblico ("situazione di riferimento").

Inoltre, la sensibilizzazione pubblica ai problemi da risolvere motiva entrambe le parti a prendere iniziative e costituisce una forza che preme per il rispetto degli accordi.

Infine, occorre tenere conto del comportamento dei consumatori. Poiché gli accordi ambientali non sono in grado di influenzare direttamente questo aspetto, bisognerebbe evitare di far dipendere il rispetto degli impegni in larga misura da sviluppi sul lato della domanda. Al tempo stesso, le autorità pubbliche possono tentare di incoraggiare i consumatori, pur evitando discriminazioni, a fondare le loro scelte su considerazioni ambientali.

IV. Orientamenti generali sul ricorso agli accordi ambientali

17. I seguenti requisiti vanno visti come orientamenti di cui tenere conto nelle fasi di progettazione, conclusione ed applicazione di un accordo a livello locale o nazionale, sia in applicazione di una direttiva comunitaria che a prescindere dalla normativa comunitaria.

L'obiettivo è assicurare efficacia, credibilità e trasparenza. Tuttavia, orientamenti in questo campo non dovrebbero essere troppo particolareggiati e rigidi, in modo da lasciare uno spazio di manovra per l'adattamento alle circostanze specifiche e una flessibilità sufficiente per sfruttare le potenzialità di questo strumento in termini di efficienza.

Consultazioni

18. Prima di concludere un accordo ambientale, gli ambienti interessati dovrebbero avere l'opportunità di esprimersi sul progetto. Oltre a quelle che concretamente negoziano l'accordo, tutte le associazioni industriali o le imprese interessate, i gruppi ambientalisti, le autorità pubbliche competenti, locali e non, dovrebbero essere adeguatamente informate e le loro osservazioni dovrebbero essere prese in considerazione nel negoziato e nella fase finale dei negoziati.

Forma contrattuale

19. Sebbene il ricorso ad accordi sotto forma contrattuale sia ancora limitato, l'esperienza degli Stati membri che hanno utilizzato ampiamente gli accordi come strumenti di attuazione delle politiche suggerisce che lo status giuridico degli accordi rappresenta un elemento importante per il loro successo. I contratti sono uno strumento giuridico ben noto e generalmente accettato; essi sono vincolanti per entrambe le parti e forniscono un quadro chiaro che può comprendere sanzioni in caso di inosservanza e la possibilità di ricorrere alla giustizia per ottenerne l'applicazione. Gli accordi vincolanti offrono, in genere, maggiori garanzie per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi ambientali. Questa forma di accordo è quella che meglio si presta all'applicazione delle disposizioni specifiche contemplate nelle direttive comunitarie nel caso degli accordi ambientali (cfr. il capitolo V).

I maggiori obblighi contrattuali graveranno generalmente sull'industria, poiché orientarne il comportamento ambientale è appunto l'obiettivo degli accordi. Tuttavia, anche alle autorità pubbliche possono toccare diversi compiti importanti. Ad esempio, spesso può risultare opportuno affidare alle pubbliche autorità l'incarico di creare una base di dati statistici, di favorire lo scambio di informazioni, di coordinare la ricerca e l'elaborazione delle relazioni e di provvedere a consultazioni preventive in caso di dubbi sul rispetto dell'accordo.

Spesso rimane sottinteso che se e fintantoché un accordo funziona in maniera soddisfacente non verranno prese iniziative sul piano legislativo. Infatti quando vi è certezza sugli obiettivi e le misure da adottare, l'industria è in grado di sottoscrivere accordi ambientali ambiziosi. Al fine di assicurare tale certezza, e se la costituzione del paese lo consente, si può anche riconoscere esplicitamente che non vi saranno provvedimenti amministrativi in campi disciplinati da un accordo di cui sia dimostrato il buon funzionamento (si veda ad esempio il decreto fiammingo sugli accordi ambientali). Tuttavia, nella maggior parte dei casi non sarà necessario un impegno ufficiale, poiché se l'autorità pubblica partecipa ad un accordo ambientale non può poi adottare misure normative nel momento in cui l'accordo si dimostra efficace senza entrare in contraddizione con sé stessa.

Obiettivi quantificati

20. La debolezza e la cattiva reputazione di alcuni accordi del passato deriva in parte dalla carenza di obiettivi quantificati, situazione che favoriva l'opinione secondo cui gli accordi servivano per evitare o rimandare un'azione efficace. Gli obiettivi devono essere quantificati in cifre, contrariamente a quanto avviene seguendo il principio del massimo sforzo, essi devono cioè essere espressi sia in cifre assolute (ad esempio limiti massimi di emissione) o in percentuale (ad esempio riduzione delle emissioni espressa come percentuale delle emissioni in un determinato momento). Il vantaggio delle cifre assolute è che esse indicano con certezza il contributo del settore al conseguimento degli obiettivi ambientali complessivi, mentre esprimendo gli obiettivi in termini relativi si evita il rischio che fattori esterni, come il comportamento dei consumatori, facciano aumentare i costi di abbattimento.

Bisogna prestare particolare attenzione affinché la quantificazione non dia luogo ad equivoci. Ad esempio, quando si indica una percentuale di riduzione da conseguire, occorre indicare non solo l'anno di riferimento ma anche come è stato calcolato il valore di riferimento relativo all'obiettivo stesso.

Un approccio per fasi

21. Occorre fissare obiettivi intermedi. A questo fine occorre definire un calendario in relazione al quale vanno quantificati gli obiettivi (tappe principali). Queste tappe assicurano che tutte le parti abbiano un'immagine chiara circa l'efficacia dell'accordo. Diviene così possibile decidere già in una fase iniziale come reagire di fronte alle difficoltà e le parti possono dimostrare che l'accordo è efficace e che la scelta dello strumento era corretta.

Questi obiettivi intermedi, che possono anche essere indicativi, non creano altri obblighi, ma si limitano a descrivere le diverse fasi necessarie per conseguire l'obiettivo globale a tempo debito. Tuttavia, si dovrà eventualmente specificare in quale fase e in quali circostanze le autorità intendano assumere iniziative sul piano legislativo a complemento o in sostituzione dell'accordo.

Controllo dei risultati

22. I risultati devono essere controllati e l'accordo stesso deve definire le modalità del controllo. È importante assicurare che i dati siano sufficientemente completi, comparabili e obiettivi, il controllo dovrebbe cioè essere organizzato in modo tale da dare sufficienti garanzie di affidabilità e accuratezza. In molti casi, gli strumenti necessari esistono già in quanto sono contemplati o dalle direttive comunitarie o da disposizioni nazionali. Inoltre, il regolamento relativo ad un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)[8] può rappresentare per le imprese uno strumento utile per controllare i propri rendimenti in termini ambientali. L'Agenzia europea dell'ambiente potrebbe essere coinvolta nella valutazione e nella verifica dei risultati conseguiti a livello comunitario.

Informazione del pubblico e trasparenza

23. Un'altra ragione di insuccesso di alcuni accordi nel passato era la scarsa conoscenza del contenuto e degli impegni. Lo slogan "non crederci, controllaci" rappresenta una risposta a questa lacuna. Il primo passo verso la trasparenza è quindi la pubblicazione dell'accordo nella Gazzetta ufficiale o in un documento ugualmente accessibile. Le autorità pubbliche, compresa la Commissione, potrebbero anche prevedere l'istituzione di un registro degli accordi in vigore in modo che gli interessati possano conoscerne la portata globale. In tale contesto, il ricorso a strumenti informatici può essere utile per fornire alle parti interessate, compresi i consumatori, informazioni complete sul contenuto e sull'attuazione degli accordi.

---

8 Regolamento (CEE) n. 1836/93 sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale ad un sistema comunitario di ecogestione e audit, GU L 168 del 10.7.1993, pag. 1.

I partecipanti devono riferire periodicamente all'autorità competente sui risultati, in modo da dare adeguata pubblicità all'accordo, alle iniziative intraprese e ai risultati conseguiti. Le relazioni dovrebbero seguire le tappe principali fissate in precedenza e comprendere almeno una descrizione delle misure adottate, di quelle da adottare, dei risultati ottenuti fino a quel momento ed una spiegazione non tecnica di come sono stati ottenuti.

Dato che la trasparenza è di importanza cruciale per garantire di fronte a terzi il rispetto degli obblighi non fissati per legge, le parti dell'accordo potrebbero rendere le informazioni pertinenti accessibili ai privati cittadini dietro loro richiesta. Il modo più facile per assicurare l'accesso alle informazioni è prevedere nell'accordo che le imprese applichino gli articoli pertinenti della direttiva 90/313/CEE[9] o le corrispondenti norme nazionali di recepimento della direttiva come se si trattasse di autorità pubbliche.

Questi obblighi non vanno visti come oneri aggiuntivi. Essi consentono anche di creare una reputazione "verde", con tutta l'importanza che ciò comporta per i dipendenti e i clienti delle imprese che concludono un accordo.

Verifiche indipendenti dei risultati

24. In alcuni casi, può essere opportuno istituire un comitato o un organismo indipendente incaricato di raccogliere, valutare e verificare i risultati. Ciò è particolarmente importante nei casi in cui esistono diversi metodi di misurazione o in cui occorre evitare la diffusione di segreti aziendali. A tal fine, l'accordo deve definire il meccanismo e la procedura di valutazione dei risultati. Questi varieranno in misura consistente a seconda delle circostanze dei singoli casi, in particolare considerati i metodi e le norme esistenti da applicare per facilitare la verifica ed evitare costi superflui.

Ulteriori garanzie

25. Come ulteriore garanzia, le parti di un accordo vincolante possono concordare sanzioni dissuasive come, ad esempio, multe ed ammende in caso di inosservanza.

Gli impegni unilaterali possono tradursi in obblighi se possono essere agganciati a procedure di autorizzazione, ad esempio in relazione ai processi industriali: le condizioni di autorizzazione di una nuova licenza, o della proroga di una licenza, possono comprendere gli elementi pertinenti dell'impegno.

La determinazione delle autorità pubbliche ad introdurre misure normative o una tassa nel caso in cui gli accordi non raggiungano gli obiettivi fissati, costituisce un altro elemento di pressione a favore del rispetto dell'accordo.

Disposizioni generali

---

9 Articoli 3 e 5 della direttiva 90/313/CEE del Consiglio concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, GU L 158 del 23.6.1990, pag. 56.

26. Negli accordi ambientali occorre affrontare numerose questioni di carattere generale.

Occorre indicare esattamente chi sono ***le parti dell'accordo ambientale***. Nei casi in cui sono coinvolte le associazioni industriali, si deve precisare se esse agiscono in nome proprio o dei loro membri.

Il ***tema dell'accordo*** deve essere specificato. Ciò contribuirà ad una migliore comprensione delle sue implicazioni dell'accordo e permetterà di risolvere eventuali questioni relative all'interpretazione dell'accordo in una fase successiva.

Gli obiettivi devono tradursi in ***obblighi per le parti.*** In breve, bisogna stabilire chiaramente chi fa cosa per conseguire gli obiettivi, ad esempio, nei casi in cui le associazioni industriali siano parte dell'accordo, occorre distinguere chiaramente tra gli obblighi che competono loro (ad es.: raccolta di dati) e quelli che competono ai loro membri. Per gli accordi di settore è opportuno indicare, in termini più generali, i contributi delle singole imprese. Nel caso degli impegni unilaterali, attualmente diffusi in vari Stati membri, le pubbliche autorità possono impegnarsi, all'atto del riconoscimento dell'impegno, ad intraprendere determinate azioni, come intensificare la ricerca oppure partecipare al controllo o alla verifica dei risultati.

L'accordo deve contenere una ***definizione dei termini principali***, in particolare di quelli tecnici, tenendo conto delle definizioni contemplate nella normativa pertinente.

Poiché gli accordi ambientali rivestono interesse pubblico e fanno parte della politica ambientale, i terzi, compresi coloro che non sono membri di associazioni industriali e commerciali, dovrebbero avere il ***diritto di aderirvi.*** Le condizioni e le procedure di adesione dovrebbero pertanto essere definite. Nel caso in cui sono fissati obiettivi specifici (rendimenti ambientali per unità), l'adesione non influisce sugli obblighi delle parti. Tuttavia, nei casi in cui gli obiettivi si riferiscano ad un intero settore, può essere necessario concordare una nuova ripartizione degli oneri.

La ***durata*** di un accordo ambientale deve essere specificata. Di massima, gli accordi dovrebbero scadere una volta che sono stati conseguiti tutti gli obiettivi. Se ciò non avviene entro il periodo stabilito, l'accordo può, ad esempio, prevedere un'estensione o una cessazione unilaterale da parte di chi ha rispettato i propri obblighi.

Dev'essere possibile ***modificare*** un accordo ambientale in modo da tener conto delle nuove scoperte, degli adeguamenti al progresso tecnico o delle mutate condizioni di mercato (ad es. preferenza dei consumatori per prodotti ecologici).

Dev'essere prevista la possibilità di ***cessazione unilaterale*** in caso di mancato rispetto di un accordo ambientale. Si potrebbe anche prendere in considerazione la possibilità di consentire all'industria di revocare il proprio impegno qualora, contrariamente a quanto convenuto al momento di concludere l'accordo, siano state introdotte ulteriori misure normative o imposte che riguardano direttamente la materia dell'accordo.

Nel caso di accordi sotto forma contrattuale, devono essere considerati altri due aspetti. Dato che le autorità pubbliche sono parti dell'accordo e, a seconda del sistema giuridico dello Stato membro, è necessario definire se il contratto rientra nel ***diritto pubblico o in quello privato***. La natura giuridica del contratto determina ad esempio quali leggi sono applicabili, il tipo di responsabilità e la giurisdizione competente in materia. Essa non influisce tuttavia sul contenuto generale né sul carattere vincolante dell'accordo. Pertanto, la natura giuridica del contratto, che può dipendere anche dalle consuetudini dei singoli Stati membri, può essere definita dall'ordinamento giuridico nazionale o dalle parti contraenti stesse. Inoltre, si dovrebbe designare la giurisdizione competente o, ove opportuno, l'organo arbitrale incaricato di risolvere le controversie. L'accordo può anche prevedere un arbitrato preliminare tra le parti stesse, prima di rivolgersi all'organo giudiziario competente.

Conformità con il trattato CE

Gli accordi ambientali, è superfluo ricordarlo, devono essere conformi non solo alle disposizioni del diritto nazionale alle quali sono soggetti, ma anche al trattato CE e alla normativa derivata. Al fine di descrivere il quadro istituito dal trattato, le disposizioni pertinenti in materia di accordi in campo ambientale vengono di seguito brevemente riassunte.

27. Gli accordi ambientali non possono creare ostacoli al buon funzionamento del mercato unico. Ad esempio, gli accordi relativi ai prodotti possono imporre restrizioni alla libera circolazione delle merci solo qualora queste siano giustificate per motivi di tutela della salute umana o dell'ambiente e se non costituiscono un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata del commercio tra gli Stati membri.

A causa del loro potenziale impatto sul mercato unico, le specifiche tecniche dei prodotti, relative ad esempio alla qualità dei prodotti o all'imballaggio, devono essere presentate alla Commissione per un esame preliminare. Dal luglio 1995, questa procedura si applica anche ai progetti nei quali una autorità pubblica sia parte contraente[10]. Gli Stati membri debbono quindi comunicare tali progetti di accordo alla Commissione che a sua volta li notifica agli altri Stati membri. Sia la Commissione che gli altri Stati membri possono formulare osservazioni o esprimere un parere dettagliato nel caso ritengano che l'accordo possa creare ostacoli alla libera circolazione delle merci nel mercato interno.

28. La libertà di cooperazione tra le imprese è limitata dalla necessità di mantenere una effettiva concorrenza: in pratica, la libertà di cooperazione delle imprese è limitata dall'applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato.

L'articolo 85, paragrafo 1 afferma che sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazione di imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per

---

10 Direttiva 83/189/CEE del Consiglio che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 109 del 26.4.1983), modificata dalla direttiva 88/182/CEE del Consiglio, GU L 81 del 26.3.1988 e dalla direttiva 94/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 100 del 19.4.1994, pag. 30.

oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.

Tuttavia, l'articolo 85, paragrafo 3, prevede una deroga per le restrizioni che contribuiscano a migliorare la produzione e la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva. Tali restrizioni, tuttavia, devono essere indispensabili al conseguimento dei suddetti obiettivi e non devono dare alle imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.

Nell'analisi dei singoli casi ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, la Commissione applica il principio di proporzionalità e valuta le restrizioni della concorrenza derivanti da un accordo rispetto agli obiettivi ambientali che esso si prefigge. In pratica, ciò comporta che, da un lato, si stabilisca se le restrizioni sono indispensabili per raggiungere gli obiettivi ambientali previsti e che, dall'altro, si garantisca ai consumatori una congrua parte dell'utile che deriva dall'accordo. In particolare, la protezione dell'ambiente deve essere considerata un elemento che contribuisce a migliorare la produzione e la distribuzione delle merci e a promuovere il progresso tecnico ed economico.

Per beneficiare di una deroga sulla base dell'articolo 85, paragrafo 3, le parti devono notificare l'accordo alla Direzione generale della Concorrenza[11] della Commissione. E' la Commissione che detiene la competenza esclusiva in materia di applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3; quindi, in caso di reclamo presso un tribunale nazionale, quest'ultimo non può esaminare il caso sulla base del suddetto paragrafo dell'articolo 85.

Infine, nel caso in cui la normativa nazionale deleghi poteri della sfera economica ad operatori privati e che da ciò risulti una considerevole restrizione della concorrenza, si ha una duplice infrazione delle norme del trattato (dove lo Stato membro contravverrebbe all'articolo 3, lettera g) e all'articolo 5, mentre le imprese contravverrebbero agli articoli 85 e/o 86 del trattato CE). L'articolo 86 vieta lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante.

29. Nei casi in cui i contributi finanziari delle autorità pubbliche o altri benefici quali esenzioni fiscali o ridistribuzione del gettito delle imposte siano parte di un accordo, dev'essere garantito il rispetto dell'articolo 92 del trattato. Per tener conto di un più ampio ventaglio di misure economiche, la Commissione ha emanato nuovi orientamenti sugli aiuti di Stato a favore della protezione ambientale, ove si indicano i casi nei quali gli aiuti di Stato sono vietati e quelli in cui possono essere concesse deroghe[12].

Rispetto delle norme dell'OMC

30. È inoltre essenziale garantire il rispetto delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio in materia di libera circolazione delle merci e di ostacoli tecnici agli scambi.

---

11 Articolo 4 del regolamento 17/62/CEE che applica gli articoli 85 e 86 del trattato, GU 13 del 21.2.1962, pag. 204.

12 Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, GU C 72 del 10.3.1994, pag. 3.

Ancora più importante, occorre rispettare il principio del trattamento nazionale di cui all'articolo 3 del GATT, il quale prevede che le merci importate siano trattate allo stesso modo di quelle prodotte all'interno del paese. E' quindi importante garantire ai produttori esteri la possibilità di partecipare ad un accordo, quando incide sul commercio internazionale, a condizioni non meno favorevoli di quelle concesse all'industria interna.

Inoltre, le specifiche tecniche dei prodotti, siano esse "regole tecniche" obbligatorie o più semplicemente "norme" non obbligatorie, devono rispettare le norme di consultazione e non discriminazione previste dall'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi dell'OMC.

Possono inoltre risultare pertinenti le disposizioni dell'accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative volte a scoraggiare, *inter alia*, gli aiuti che favoriscono l'uso di merci prodotte all'interno di un paese e le sovvenzioni all'esportazione.

V. Accordi ambientali che attuano alcune disposizioni delle direttive comunitarie

31. Il trattato CE non specifica come debbano essere attuate le direttive, che sono vincolanti per quanto riguarda gli obiettivi da raggiungere, ma lasciano alle autorità nazionali la scelta della forma e dei modi. Solo l'accordo sulla politica sociale fa esplicito riferimento agli accordi tra datori di lavoro e lavoratori come mezzo di attuazione delle direttive adottate in tale campo[13]. Esso indica esplicitamente che gli Stati membri devono essere in grado in ogni momento di garantire i risultati stabiliti dalle pertinenti direttive.

Dato il loro carattere vincolante, gli Stati membri devono assicurare in modo completo e tempestivo il recepimento e l'applicazione delle direttive. A tal fine è di fondamentale importanza che l'ordinamento interno offra un quadro giuridico chiaro e, con esso, la certezza del diritto. Ciò non richiede necessariamente che le direttive siano inserite formalmente ed integralmente in una normativa specifica ed esplicita; a seconda del contenuto della direttiva, un contesto giuridico generale può risultare adeguato. Infatti, le direttive "lasciano alle autorità nazionali la scelta della forma e dei metodi". Tuttavia, ove le direttive intendano creare diritti ed obblighi per i privati cittadini, ad esempio fissando valori limite di applicazione generale allo scopo di tutelare la salute umana, le norme di recepimento devono avere carattere vincolante ed essere adeguatamente pubblicizzate. Solo così le persone interessate saranno in grado di conoscere appieno i propri diritti e farli valere nei casi opportuni presso le giurisdizioni nazionali[14].

Inoltre, il fatto che una prassi sia conforme alla protezione consentita ai sensi di una direttiva non giustifica la mancata attuazione della direttiva stessa nell'ordinamento giuridico interno[15]. Gli Stati membri devono pertanto intraprendere un'azione vincolante e possono non basarsi unicamente sul riconoscimento di un impegno unilaterale da parte

---

13 Articolo 2 dell'accordo sulla politica sociale, GU C 224 del 31.8.1992, p.127.

14 In conformità della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza di primo grado nella causa C 29/84, Raccolta della giurisprudenza della Corte 1985, pag. 1661.

15 Corte di giustizia delle Comunità europee, causa C 339/87, Raccolta 1990, pag. 851.

dell'industria. Per talune disposizioni comunitarie, gli accordi vincolanti possono costituire un mezzo di attuazione sufficiente. Ad esempio, la direttiva 85/339/CEE sui contenitori di liquidi per uso alimentare impone agli Stati membri di definire programmi di riduzione della capacità e del volume dei contenitori[16]. A tal fine, le autorità francesi hanno concluso con gli ambienti industriali del settore appositi accordi e la Corte di giustizia delle Comunità europee ha ritenuto che gli impegni delle autorità contenuti in questi programmi potevano, di massima, essere considerati come programmi ai fini della medesima direttiva[17].

32. Quindi, qualora le direttive intendano creare diritti e doveri per i privati cittadini, non è in genere possibile applicare le norme pertinenti attraverso gli accordi: gli Stati membri non sono in grado di assicurare che tali norme vengano applicate a tutti ("free-riders", nuovi arrivati sul mercato)[18].

D'altro canto, quando le direttive prevedono l'istituzione di programmi generali o il conseguimento di obiettivi generali, il pieno raggiungimento degli obiettivi prefissati non richiede necessariamente un'azione legislativa: in realtà, varie direttive ambientali impongono tra l'altro agli Stati membri di istituire programmi di riduzione delle emissioni inquinanti e di conseguire obiettivi generali. Rispetto a tali disposizioni gli accordi ambientali vincolanti costituirebbero uno strumento di attuazione adeguato e sufficiente. Essi contengono impegni presi dalle autorità pubbliche e possono quindi essere considerati come un provvedimento di attuazione valido che consente agli Stati membri di soddisfare gli obblighi imposti dalle direttive comunitarie.

33. In alcuni casi il legislatore comunitario può prevedere la possibilità per gli Stati membri di scegliere se raggiungere gli obiettivi attraverso accordi ambientali o norme nazionali. Ad esempio, nei casi in cui una direttiva prevede l'istituzione di valori limite per conseguire una specifica riduzione delle emissioni di talune sostanze, gli Stati membri dovrebbero avere la facoltà di ottenere la riduzione mediante un accordo anziché mediante la fissazione di valori limite, metodo questo particolarmente opportuno nel caso di accordi realizzati da uno Stato membro prima dell'adozione di una direttiva. Il legislatore comunitario dovrebbe tuttavia limitare tale possibilità a casi ben definiti e subordinarla a condizioni esplicitamente indicate e verificabili in modo da assicurare la certezza del diritto ed una efficace applicazione delle direttive in tutta la Comunità.

34. Tuttavia, il requisito della certezza del diritto comporta in genere che, ove vi si faccia ricorso, gli accordi ambientali si accompagnino al recepimento formale di una direttiva. Le norme di recepimento potrebbero esentare dalle disposizioni pertinenti le parti di un accordo fintantoché queste ne rispettino i termini. Una simile "riserva" normativa offre un mezzo efficace per impedire ai "free riders" di profittare dell'accordo e al contempo

---

16 Direttiva 85/339/CEE del Consiglio, GU L 176 del 6.7.1985, abrogata dalla direttiva 94/62/CE del Consiglio sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10.

17 Sentenza del 5.10.1994, C 225/93, Raccolta 1994, pag. 4949. La Corte ha però concluso che gli accordi non erano conformi alla direttiva della sostanza, poiché non prevedevano obiettivi quantificati e non fissavano un calendario di esecuzione del programma.

18 Il recepimento attraverso simili accordi di applicazione generale sembra accettabile solo nei casi in cui si dichiari che gli accordi hanno applicazione generale (DK).

assicurare il rispetto del diritto comunitario. Inoltre, dato che l'attuazione di tutte le disposizioni di una direttiva richiede l'emanazione di norme nazionali, la "riserva" normativa può essere adottata facilmente assieme al recepimento della direttiva.

35. Al fine di chiarire il campo di applicazione degli accordi ambientali nel quadro di una direttiva, la Commissione elencherà esplicitamente nelle proposte di direttiva le disposizioni che possono esserne interessate. Il riferimento specifico al possibile ricorso ad accordi ambientali assicura la certezza giuridica rispetto alla forma e ai metodi di attuazione e consente alle istituzioni comunitarie di esaminare l'idoneità degli accordi ambientali, in particolare rispetto al funzionamento del mercato interno.

36. Qualora gli Stati membri facciano ricorso ad un accordo ambientale, devono assicurarne l'entrata in vigore entro i termini previsti dalla direttiva. Pertanto i relativi negoziati devono essere conclusi prima della scadenza del termine previsto per il recepimento, in modo che in caso di insuccesso si possano adottare in tempo le opportune norme.

Gli Stati membri devono inoltre assicurare l'effettivo rispetto dell'accordo ambientale al fine di conseguire gli obiettivi fissati dalla direttiva. Subordinare le singole autorizzazioni al rispetto dell'accordo potrebbe rappresentare un efficace strumento per garantirne il rispetto.

Se appare evidente che un accordo non potrà essere concluso in tempo o che non se ne può assicurare il rispetto a causa ad esempio dell'esistenza di "free riders", è indispensabile l'adozione di misure legislative. Se da un lato è vero che in questi casi (eccezionali) di insuccesso può verificarsi un allungamento dei tempi necessari ad introdurre e attuare misure vincolanti, dall'altro le conoscenze acquisite durante i negoziati sull'accordo consentiranno di proporre le norme pertinenti entro breve tempo e il contesto politico dovrebbe risultare più favorevole alla creazione di un consenso sufficiente su tali misure. In tal caso, tuttavia, gli Stati membri risulterebbero inadempienti in quanto non avrebbero osservato il diritto comunitario.

37. Così come per tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative emanate allo scopo di attuare una direttiva, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione gli accordi ambientali conclusi a tal fine e a fornire tutte le informazioni necessarie a valutare l'adeguatezza dell'accordo come mezzo di recepimento. Ciò consentirà alla Commissione di esaminare l'accordo e di adempiere ai suoi compiti di vigilanza del trattato e aumenterà la trasparenza delle misure di attuazione nella Comunità.

38. Occorre infine notare che il ricorso ad accordi ambientali in quanto misura di attuazione di una direttiva rappresenta, ove consentito dal legislatore comunitario, un'opzione e non un obbligo. Spetta ai singoli Stati membri decidere se aprire o meno negoziati su un accordo ambientale. La scelta riflette la responsabilità dello Stato membro rispetto al conseguimento dei risultati stabiliti dalla direttiva.

39. Per gli accordi ambientali che danno attuazione a direttive comunitarie valgono gli orientamenti riportati nel capitolo IV fermo restando che, a questo scopo, devono rivestire forma vincolante. Per offrire agli Stati membri un quadro chiaro e definitivo in materia di

accordi ambientali, la Commissione affianca alla presente comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio una raccomandazione destinata agli Stati membri che riporta gli orientamenti illustrati nei precedenti capitoli. La Commissione modificherà eventualmente la raccomandazione sulla base dell'esperienza acquisita.

VI. Accordi ambientali a livello comunitario

40. Alla data attuale, è stato concluso a livello europeo solo un numero limitato di accordi non vincolanti, sotto forma di impegni unilaterali promossi o riconosciuti dalla Commissione. A seguito di una risoluzione del Consiglio, la Commissione ha rivolto numerose raccomandazioni ai settori industriali interessati circa la riduzione dei clorofluorocarburi e degli halon[19]. Intervenendo ai sensi dell'articolo 155 del trattato CE, la Commissione ha elaborato anche una raccomandazione concernente l'etichettatura dei detergenti e dei prodotti di pulizia[20].

41. Gli accordi vincolanti, tuttavia, non sono stati conclusi dalla Comunità europea in quanto parte contraente. Sebbene la Comunità, rappresentata dalla Commissione, stipuli regolarmente contratti regolati dal diritto degli Stati membri, non si tratta di misure politiche vere e proprie: gli strumenti vincolanti di attuazione delle politiche comunitarie indicati esplicitamente dal trattato sono i regolamenti, le direttive e le decisioni.

Al momento quindi la Commissione deve ricorrere ad accordi non vincolanti, utilizzandoli come strumento per incoraggiare un approccio positivo da parte dell'industria e come incentivo ad un efficace intervento in campo ambientale. Tali "accordi" possono assumere forme già utilizzate in passato (impegni dell'industria riconosciuti dalla Commissione) o qualsiasi altra forma non vincolante (ad. es.: scambio di note, lettere di intenti, dichiarazioni firmate alla presenza di un membro della Commissione o accordi non vincolanti). La Commissione valuterà, caso per caso, se gli impegni da parte dell'industria costituiscono una misura ambientale efficace.

42. Vanno considerati quattro aspetti principali: le condizioni favorevoli ad un accordo ambientale a livello comunitario; i possibili campi di applicazione; il quadro istituzionale; i requisiti relativi alla loro elaborazione e al loro contenuto.

In primo luogo, è essenziale che il numero delle parti contraenti sia facile da controllare o che le parti siano in grado di negoziare attraverso le associazioni industriali. Solo a queste condizioni gli operatori economici saranno in grado di negoziare efficacemente e con costi di transazione bassi. Inoltre, le associazioni industriali più forti possono contribuire alla ripartizione degli oneri di partecipazione tra le imprese, un compito probabilmente più semplice da assolvere a livello nazionale anziché comunitario. Ancora più importante, il rischio dell'esistenza di "free riders", e quindi l'idoneità dello strumento, può essere valutato tempestivamente.

---

19 Risoluzione del Consiglio 88/C/285/01 (GU C 285 del 9.11.1988) e raccomandazioni della Commissione concernenti l'industria degli aerosol, l'industria della plastica sintetica e l'industria della refrigerazione (Raccomandazioni 89/349/CEE, 90/437/CEE e 90/438 CEE, GU L 144 del 27.5.1989, pag. 56; GU L 227 del 21.8.1990, pag. 26 e pag. 30).

20 Raccomandazione 89/542/CEE, GU L 291 del 10.10.1989, pag. 55.

43. L'idoneità dello strumento a livello comunitario dipende inoltre dalla capacità di affrontare in modo soddisfacente i vari problemi ambientali. Infatti vi è poca o nessuna convenienza a concordare misure ambientali che anticipano le norme se poi è necessario un intervento legislativo a livello comunitario, senza contare che un'azione comunitaria non impedisce agli Stati membri di emanare norme nazionali nello stesso campo.

44. Alcune considerazioni a carattere generale su questo secondo aspetto, i possibili campi di applicazione, sono già state formulate nel capitolo III. Gli accordi sono particolarmente adatti a dare attuazione ad obiettivi complessivi di lungo termine o ad integrare in via transitoria uno strumento economico. Pertanto, i possibili temi da affrontare a livello comunitario riguardano, ad esempio, la riduzione delle emissioni di CO_2 generate dalle autovetture, la riduzione delle emissioni di SO_2 e di NO_x delle centrali che producono energia elettrica e la riduzione delle perdite di energia da parte di apparecchi quali televisori e videoregistratori in posizione di stand-by.

45. Per quanto riguarda il quadro istituzionale, è necessario che gli accordi non vincolanti assumano obiettivi già perseguiti dalle istituzioni comunitarie, ad esempio attraverso il Quinto programma d'azione, risoluzioni del Parlamento e del Consiglio o risoluzioni internazionali. Mantenere l'equilibrio istituzionale, oltre a garantire la rispondenza degli obiettivi, offre all'industria un elemento di stabilità. Nei casi in cui il Consiglio e il Parlamento abbiano fissato obiettivi chiari e la Commissione abbia negoziato sul modo migliore di conseguirli, è improbabile che si rendano necessarie misure normative nello stesso campo.

46. Infine, per quanto riguarda la redazione degli accordi ambientali a livello comunitario, si applicano i criteri e i requisiti di cui al capitolo 4, con la sola ovvia eccezione degli accordi che assumono forma contrattuale. La Commissione riferirà periodicamente al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione e l'efficacia dell'azione dell'industria, così come avviene per molte direttive. Tali relazioni favoriranno la trasparenza e consentiranno, ove necessario, di modificare un accordo non vincolante e di sostituirlo con altri atti vincolanti.

VII. Conclusioni

47. Come risulta dall'allegato, il ricorso ad accordi con l'industria nel campo della politica ambientale è divenuto più comune praticamente in tutti gli Stati membri dall'inizio degli anni 1990.

Gli accordi ambientali con l'industria possono svolgere un ruolo importante nel contesto dell'insieme di strumenti auspicati dalla Commissione fin dall'adozione del Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente. Essi possono rappresentare una soluzione economicamente efficace per quanto riguarda il conseguimento di obiettivi ambientali, possono anticipare efficacemente o integrare misure normative. Affinché siano efficaci è essenziale assicurarne la trasparenza e l'affidabilità. In genere, gli accordi vincolanti offrono maggiori garanzie per quanto riguarda il conseguimento delle finalità ambientali

per cui, ove possibile e auspicabile, gli accordi ambientali dovrebbero essere conclusi sotto questa forma.

48. La Commissione è pertanto pervenuta alle seguenti conclusioni.

- Tenuto conto delle reazioni alla presente comunicazione, la Commissione valuterà di volta in volta se gli accordi ambientali costituiscono uno strumento adeguato al raggiungimento di obiettivi ambientali.

- I requisiti necessari ad assicurare un uso efficace degli accordi ambientali sono riassunti nella lista di controllo allegata, che può fungere da guida per le autorità pubbliche che intendano concludere un accordo ambientale.

- Adempiendo ai suoi compiti di vigilanza sul trattato, la Commissione assicurerà la conformità degli accordi ambientali conclusi a livello degli Stati membri rispetto al trattato e in particolare rispetto alle norme sulla concorrenza nel mercato unico.

- Ogniqualvolta si renda necessario, a livello comunitario, un intervento normativo, la Commissione valuterà attentamente se esso consente l'applicazione di accordi ambientali vincolanti e includerà nelle sue proposte, ove del caso, le disposizioni necessarie.

  La Commissione rivolge agli Stati membri una raccomandazione che offre un chiaro quadro di riferimento sul ricorso agli accordi ambientali quali strumenti per attuare alcune disposizioni delle direttive comunitarie.

- Riconoscendo gli accordi a livello comunitario, la Commissione ne assicurerà la credibilità e la trasparenza ed esigerà pertanto obiettivi quantificati, un approccio per fasi ed adeguate attività di controllo e relazione. La Commissione pubblicherà gli accordi e riferirà al Consiglio e al Parlamento europeo sui risultati conseguiti.

Lista di controllo relativa agli accordi ambientali

La presente lista di controllo si riferisce ad accordi ambientali conclusi a qualsiasi livello. Elementi quali la natura giuridica e la competenza giurisdizionale sono pertinenti soltanto nel caso di accordi sotto forma di contratto.

I. Motivazione della scelta dello strumento

1. Vantaggi comparati rispetto alle misure legislative ed economiche (efficacia ambientale, efficacia rispetto ai costi, praticabilità)
2. Grado di copertura del settore interessato, forza delle associazioni industriali
3. Sensibilità dei cittadini al problema
4. Coinvolgimento preliminare del legislatore nella fissazione degli obiettivi

II. Contenuto

1. Parti dell'accordo (associazioni e/o singole imprese)
2. Tema
3. Definizione dei termini
4. Obiettivi quantificati
5. Approccio per fasi
6. Definizione degli obblighi
7. Controllo dei risultati
8. Relazioni periodiche
9. Accesso alle informazioni
10. Disposizioni relative alla raccolta, alla valutazione e alla verifica dei risultati
11. Sanzioni
12. Adesione di terzi all'accordo
13. Durata
14. Modifiche
15. Cessazione
16. Natura giuridica dell'accordo
17. Competenza giurisdizionale

III. Conformità con il trattato CE

1. E' prescritta la notifica alla Commissione?
2. L'accordo influisce sulla libera circolazione delle merci?
3. L'accordo influisce sulla concorrenza (esclusione di concorrenti, fissazione di prezzi, ecc.)?
4. Vengono rispettate le norme applicabili in materia di aiuti di Stato?
5. Si prevedono distorsioni della concorrenza giustificate da motivazioni ambientali?
6. La distorsione costituisce un mezzo adeguato per raggiungere l'obiettivo?

VI. Pubblicazione

ALLEGATO

Rassegna delle esperienze degli Stati membri

Nel presente allegato sono elencati i casi in cui gli Stati membri hanno concluso un accordo ambientale e le relative modalità. Per compilare l'elenco, la Commissione ha consultato i rappresentanti degli Stati membri ed ha avviato uno studio in materia. Gli accordi conclusi negli Stati membri permettono di capire se questo strumento può essere applicato per attuare la politica ambientale nell'Unione europea.

L'esperienza belga

Dalla fine del 1980 in Belgio sono stati conclusi in tutto 14 accordi concernenti il riutilizzo, il recupero e il riciclaggio dei rifiuti (imballaggi e rifiuti domestici), la graduale eliminazione dei CFC (aerosol, frigoriferi, materie plastiche) e la sostituzione delle sostanze inquinanti in prodotti quali le batterie. Due accordi di settore ("accords de branche") sono stati conclusi al fine di ridurre le emissioni generate dall'erogazione di energia elettrica (SO_2 e No_x, dando soddisfacente attuazione alla direttiva 88/609/CEE relativa ai grandi impianti di combustione) e ai forni di fusione per il vetro.

Poiché la competenza in materia è condivisa dallo Stato federale e dalle regioni, l'accordo settoriale è stato firmato dallo Stato federale e dalle tre regioni. Sono stati stipulati anche accordi regionali: la regione di Bruxelles (Ministero dell'ambiente) ha stipulato accordi con imprese commerciali sulla raccolta differenziata, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di ufficio. Nella regione vallone, gli accordi riguardano la conservazione delle risorse naturali e la riduzione dei rifiuti solidi. Nelle Fiandre si sono avute esperienze negative con gli accordi non vincolanti. Nel 1994 la regione fiamminga ha pertanto emanato un decreto sugli accordi ambientali che definisce in maniera completa e giuridicamente vincolante i criteri relativi agli accordi. Gli accordi ambientali assumono la forma di un contratto (contratto sui generis), le parti devono essere dotate di personalità giuridica, essere rappresentative del settore ed essere in possesso di un mandato esplicito per la conclusione degli accordi. Il progetto di accordo deve essere pubblicato sulla Gazzetta ufficiale e devono essere consultati alcuni organismi pubblici ("Sociaal-Economische Raad", "Milieu en Natuurraad"). La durata massima di un accordo è di 5 anni. Fintantoché un accordo valido è in vigore, la regione si astiene dall'emanare norme legislative più severe.

Non è stato ancora concluso nessuno accordo in applicazione di tale decreto né è stato manifestato interesse in tal senso.

L'esperienza danese

In Danimarca dal 1987 sono stati conclusi 16 accordi ambientali che riguardano il risparmio energetico, la gestione dei rifiuti (ad es. riciclaggio o smaltimento controllato di refrigeranti contenenti clorofluorocarburi (CFC) e idroclorofluorocarburi (HCFC), attrezzature di protezione anticendio, batterie, imballaggi, pneumatici), la graduale eliminazione di sostanze specifiche (ad es. solventi organici utilizzati nelle pitture e nelle vernici, composti organici volatili, PVC, idrocarburi pesanti nel carburante diesel) e il ripristino di siti contaminati. Le iniziative in corso riguardano anche la gestione dei rifiuti (elettronica, autoveicoli, rifiuti di demolizione).

Le parti degli accordi sono generalmente il Ministero dell'ambiente e dell'energia o l'Agenzia danese per la protezione ambientale e i settori industriali interessati (imprese o rispettive organizzazioni).

Gli accordi assumono generalmente la forma di una dichiarazione di intenti o di un piano di intervento, che non sono giuridicamente vincolanti, ma che le parti percepiscono come tali.

Uno degli elementi principali degli accordi stipulati in Danimarca è che essi vengono combinati con incentivi economici, quali riduzioni fiscali o con un fondo depositi.

La legge di protezione ambientale del 1991 ha conferito al Ministero dell'ambiente il potere di siglare accordi con imprese o associazioni al fine di conseguire obiettivi nazionali in materia di riduzione dell'inquinamento. Il ministro può anche fissare norme in base alle quali gli accordi devono essere stipulati e fissare i termini generali di questi ultimi, comprese sanzioni in caso di ritardo o di altre violazioni. Il ministro ha anche il potere di fissare requisiti simili a quelli previsti dagli accordi per le imprese non contemplate dall'accordo contrastando così i "free-riders".

Prima di venire attuato, un simile accordo deve essere negoziato con le più importanti organizzazioni nazionali del commercio e dell'ambiente, con le associazioni delle autorità locali e con le altre autorità dello Stato interessate.

Il primo accordo concluso nell'aprile 1996 in base alla legge per la protezione ambientale riguarda la raccolta e il recupero degli accumulatori al piombo. Un altro accordo relativo ai rifiuti elettrici ed elettronici è in preparazione.

L'esperienza tedesca

Dalla fine degli anni '70 l'industria tedesca ha assunto circa un'ottantina di impegni unilaterali nel campo dell'ambiente, che riguardano principalmente la gestione dei rifiuti (ad es. batterie, carta, imballaggi, veicoli avviati alla rottamazione), la graduale eliminazione di sostanze specifiche (amianto, CFC contenuti in vari elettrodomestici, alcune sostanze contenute nei detersivi), scarichi di sostanze pericolose nelle acque (ammonio, progettazione sicura di impianti chimici) ed emissioni di CO_2 (consumo di carburante da parte delle automobili e di diversi settori industriali). Solo in alcuni casi isolati gli accordi hanno preso forma contrattuale. La Baviera ha recentemente concluso un accordo con le associazioni industriali e del commercio che riguarda una serie di aspetti generali, quali la partecipazione delle imprese al sistema di gestione e audit ambientale, la riduzione dei rifiuti, l'efficienza energetica e un maggiore ricorso alle ferrovie come mezzo di trasporto.

Ad eccezione di quest'ultimo accordo, le autorità pubbliche non sono ufficialmente coinvolte in questi impegni che prendono la forma di dichiarazioni unilaterali. Tuttavia, tali dichiarazioni sono spesso il risultato di intense discussioni con i ministri competenti (ambiente, affari economici) e vengono riconosciuti in via ufficiosa, come ad esempio un comunicato stampa o una conferenza stampa del ministero interessato. Praticamente tutti prevedono obblighi di relazione da parte dell'industria.

Il ricorso a questi accordi informali ha recentemente attirato una maggiore attenzione, pur essendo la discrezione delle parti per quanto riguarda il carattere degli impegni, limitata dalla legge contro le restrizioni della concorrenza. Numerosi impegni sono stati sottoscritti nel 1996 (veicoli avviati alla rottamazione, industria chimica, industria della carta e delle case editrici). L'impegno dell'industria a ridurre le emissioni di CO_2, sottoscritto alla luce della conferenza sul clima di

Berlino del 1995, è stato recentemente esteso e chiarito (più partecipanti, obiettivi chiari, valutazione indipendente dei risultati). L'80% del consumo energetico dell'industria tedesca è disciplinato da questo accordo modificato.
Questo ultimo impegno, insieme all'accordo bavarese, sembra indicare in Germania il passaggio ad un approccio di carattere più ufficiale.

L'esperienza spagnola

Alla data attuale, in Spagna sono stati stipulati in tutto 6 accordi. Numerosi altri sono attualmente in discussione e sembra che acquisteranno importanza ai fini del conseguimento degli obiettivi ambientali.

Gli accordi conclusi dal Ministero dei lavori pubblici, dei trasporti e dell'ambiente (MOPTMA) riguardano la graduale eliminazione dei clorofluorocarburi contenuti negli aerosol (entro il 1989) e la gestione dei rifiuti. Quest'ultimi mirano a facilitare l'applicazione del piano ministeriale nazionale per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti; le industrie e i governi regionali di ciascuna comunità autonoma devono applicare il piano su base regionale; ai comuni incombe la responsabilità ultima in materia di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti. È previsto anche il finanziamento relativamente ad ogni livello amministrativo.

Gli accordi recenti concernono i veicoli avviati alla rottamazione e i pneumatici usati. Un'imposta in materia di gestione dei rifiuti sulle vendite di pneumatici nuovi finanzierà la raccolta, il riciclaggio e lo smaltimento dei pneumatici. Le iniziative attuali riguardano le attrezzature elettriche ed elettroniche, inoltre sono state individuate 12 categorie di attrezzature per le quali si potrebbe fare ricorso ad accordi. Si stanno prendendo in considerazione anche altri settori (solventi, prodotti contenenti cloro, pitture, rifiuti di costruzione).

Si fa riferimento diretto al ricorso agli accordi anche nel regio decreto 484/1995 sulla regolamentazione e sul controllo delle acque reflue. Riconoscendo le carenze in materia di trattamento e controllo delle acque reflue industriali, il nuovo regolamento abilita le autorità di bacino (Confederaciones Hidrográficas) a negoziare e a stipulare con le associazioni industriali piani di settore per la limitazione delle acque reflue. Il decreto prevede anche aiuti finanziari alle industrie per facilitare il conseguimento di tali obiettivi.

Nella strategia in materia di energia e ambiente, 1995-2000, il ministro dell'industria e dell'energia ha segnalato gli accordi come uno degli strumenti per conseguire obiettivi ambientali a breve e medio termine. Tali accordi mirano a stabilire un quadro che incoraggi gli investimenti ambientali in modo da promuovere l'adeguamento tecnologico in senso ambientale delle industrie. L'efficacia delle norme esistenti non sarà ridotta da tali accordi. Diversi programmi di finanziamento finalizzati all'adeguamento tecnologico in senso ambientale dell'industria (PITMA, PAE) riconoscono negli accordi fra l'industria e le autorità pubbliche la strada maestra per ottenere contributi finanziari.

L'esperienza francese

La Francia è forse il primo Stato membro ad aver concluso un accordo in materia di protezione ambientale; un accordo settoriale ("accord de branche") è stato concluso tra il ministro dell'ambiente e il settore del cemento nell'agosto 1971. L'accordo prevedeva una serie di scadenze entro le quali intraprendere azioni correttive relativamente agli impianti esistenti mediante un programma settoriale (programme de branche). I nuovi impianti dovevano rispettare i livelli di emissione fissati.

Nel decennio successivo sono stati stipulati circa 20 accordi che interessano i settori industriali più inquinanti. Tali accordi, con funzioni e denominazioni diverse (ad es. contrat de branche, programme de branche, contrat d'entreprise, programme d'entreprise, plans sectoriels antipollution). Un fattore limitante sono i requisiti di legge che tutelano l'autorità dello Stato e i diritti dei terzi. Ad esempio, il Consiglio di Stato (Conseil d'Etat) ha stabilito che un contratto del 1975 tra il Ministero dell'ambiente ed un'impresa produttrice di carta era illegale poiché limitava l'autorità dello Stato e la necessaria tutela dei terzi.

La maggior parte dei primi accordi è servita come base per l'elaborazione di leggi nazionali e di norme sui livelli di emissione che li hanno successivamente sostituiti.

Gli accordi recenti si riferiscono ai rifiuti di imballaggio e ai veicoli avviati alla rottamazione. Circa 10 accordi relativi alle emissioni di CO_2 generate dai settori industriali (metallurgia, chimica, carta, saldatura, vetro, gesso, zucchero, cemento) sono in preparazione mentre un accordo simile con il settore dell'alluminio è stato siglato di recente.

L'esperienza greca

Fino ad ora la Grecia non ha fatto ricorso ad accordi ambientali. In linea generale le autorità pubbliche e l'industria sembrano concordare sul fatto che le misure normative sono necessarie e sufficienti alla protezione dell'ambiente. Tuttavia, dato che gli accordi possono rafforzare la collaborazione tra l'industria e le autorità pubbliche, alcuni rappresentanti dell'industria cominciano ad apprezzarne le potenzialità.

L'esperienza irlandese

In Irlanda gli accordi prendono generalmente la forma di "iniziative" dell'industria che vengono accolte con favore ma non sottoscritte dal governo irlandese. Un accordo sui rifiuti di imballaggio, denominato REPAK è stato siglato nel febbraio 1996 dal Dipartimento dell'ambiente e dalle associazioni industriali ("Irish Business and Employers Confederation" e dalle associazioni dei dettaglianti del settore alimentare, degli imbottigliatori di bibite e birra, delle industrie della plastica, dell'industria alimentare, delle bevande, del tabacco, nonché di quella del vino e delle bevande alcoliche).

A quest'ultimo accordo è stato dato avvio nel 1994, quando il Dipartimento dell'ambiente ha pubblicato una strategia per il riciclaggio comprendente obiettivi in materia di riciclaggio dei rifiuti quali imballaggi, contenitori di bevande, compostaggio. Il documento strategico invitava l'industria a proporre accordi.

La "Irish Business and Employers Confederation" (IBEC) ha istituito un gruppo di lavoro dell'industria che nel 1995 ha presentato una relazione al ministro proponendo tra l'altro REPAC come un elemento di risposta. La "Society of the Irish Motor Industry" sta attualmente progettando un accordo sulle batterie delle automobili. Altri settori che potranno costituire in futuro oggetto di accordi comprendono i rifiuti della carta stampata, i detersivi, i prodotti farmaceutici e quelli chimici.

Il disegno di legge sulla gestione dei rifiuti ("Waste Management Bill") che dovrebbe essere convertito in legge entro la metà del 1996, darà al ministro ampi poteri che gli consentiranno di specificare come debbano essere riciclati gli imballaggi, le caratteristiche della rispettiva etichettatura, le modalità del sistema di resa e quali meccanismi di raccolta debbano essere

previsti. Firmando il REPAC l'industria eviterà simili norme vincolanti poiché la legge consente al ministro di approvare un accordo che esenta i partecipanti da altri requisiti.

L'esperienza italiana

Finora sono stati conclusi in Italia 11 accordi sia a livello nazionale che a livello regionale. Alla fine degli anni '80 il Ministero dell'ambiente e il gruppo FIAT si sono scambiati una lettera di intenti sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico nelle aree metropolitane. A seguito di questa iniziativa è stato concluso un protocollo "Ambiente e sviluppo", che riguarda non solo il disinquinamento delle aree metropolitane, ma anche la riduzione dei rifiuti, la costruzione di veicoli non inquinanti e programmi di ricerca ambientale.

Nel settore dei rifiuti, "REPLASTIC", iniziato come un consorzio volontario prima di divenire obbligatorio, riguarda gli aspetti della raccolta differenziata, della separazione e del riutilizzo dei contenitori di liquidi in plastica. Il recupero delle batterie al piombo scariche è oggetto di un accordo siglato nel 1995 tra il Ministero dell'ambiente, i comuni (ANCI - Associazione Nazionale Comuni d'Italia) e Federambiente (Federazione degli uffici pubblici di igiene ambientale) da un lato, e le associazioni industriali, dall'altro. Esempi di accordi conclusi a livello nazionale riguardano il recupero delle cartucce di inchiostro (Lombardia) e la raccolta di carta e cartone.

L'esperienza del Lussemburgo

Finora sono stati conclusi 5 accordi nel campo dell'ambiente e dell'energia. Il primo accordo concernente i rifiuti industriali è stato concluso nel 1989. Un altro sull'efficienza energetica è stato appena concluso con il settore industriale (1996) ed altri ancora, che riguardano i settori bancario, delle assicurazioni, dell'assistenza sanitaria e del commercio, sono in via di definizione.

Gli accordi nel campo della gestione dei rifiuti sono stati elaborati a partire dal programma di indirizzo del Ministero dell'ambiente e riguardano i rifiuti di costruzione, i rifiuti pericolosi, i rifiuti di imballaggio delle bevande e i rifiuti industriali.

L'esperienza olandese

Nei Paesi Bassi sono stati conclusi più di 100 accordi. Essi riguardano principalmente la gestione dei rifiuti (ad es. imballaggi, recupero di amianto, sostanze plastiche) la riduzione delle emissioni (ad es. composti organici volatili, SO_2 e No_x generati dagli impianti di produzione di energia elettrica, ammoniaca generata dagli allevamenti), il ripristino dei suoli contaminati (pompe di benzina) il risparmio energetico o le strategie di riduzione dell'inquinamento acustico industriale. Alcuni accordi prevedono programmi complessivi per la riduzione integrata dell'inquinamento in diversi settori dell'industria (metalli di base, prodotti chimici, stampa, prodotti lattiero-caseari). Le iniziative attuali si riferiscono ad esempio all'industria della carta e del cartone.

Di solito tali accordi, scritti e firmati, vengono utilizzati come strumento di attuazione delle politiche e le pubbliche autorità vi figurano come una delle parti; essi vengono riassunti sotto la denominazione di patti, anche se potrebbero essere definiti correttamente come dichiarazioni di intenti o codici di condotta.

Una spiegazione generale del maggiore ricorso ai patti è fornita dal Piano nazionale di politica ambientale (NEEP) e dal NEEP Plus, pubblicati nel 1989 e nel 1990. Questi piani delineano una strategia volta a conseguire lo sviluppo sostenibile entro il 2010. I piani stabiliscono obiettivi qualitativi relativamente a diversi aspetti ambientali, traducendoli in 200 obiettivi quantificati. In

tale quadro, i patti rappresentano un impegno da parte dei settori industriali a fare la propria parte affinché si possono conseguire gli obiettivi ambientali prestabiliti. Alla data attuale le dichiarazioni di intenti stabiliscono obiettivi ambientali per 16 settori industriali, coinvolgendo 12 000 imprese responsabili di oltre il 90% dell'inquinamento industriale nei Paesi Bassi.

Mentre i patti della prima generazione non avevano efficacia esecutiva, quelli più recenti assumono la forma di un contratto il cui rispetto può essere invocato ai sensi del diritto civile e costituiscono parte di una strategia complessiva del governo.

Sebbene non sia definita per legge, i patti vengono normalmente conclusi con la seguente procedura: il ministro competente informa entrambe le camere dell'intenzione di concludere un patto. Viene fissato un piano integrato di obiettivi per il settore in questione a seguito di negoziati tra le autorità pubbliche (compresi i comuni e le province) e il settore industriale (compresi, a volte, le associazioni degli imprenditori e i sindacati). In base a questo piano si delinea un patto a livello di settore, se quest'ultimo applica processi simili che consentono un approccio comune. In settori eterogenei vengono preparati piani ambientali a livello di impresa in stretta cooperazione con le autorità preposte all'autorizzazione.

I patti sottoscritti vengono pubblicati sulla Gazzetta ufficiale (Staatscourant).

Il ministro dell'edilizia, della pianificazione territoriale e dell'ambiente ha elaborato linee guida per la conclusione dei patti sotto forma di un codice di condotta. Un decreto amministrativo, pubblicato dal primo ministro nel dicembre 1995, fornisce istruzioni sul contenuto e sulla procedura dei patti in generale.

L'esperienza austriaca

Dall'inizio degli anni '80 sono stati conclusi in Austria 25 accordi. La maggior parte di essi riguarda il riciclaggio dei rifiuti (veicoli avviati alla rottamazione, carta, pneumatici, materiali da costruzione, batterie per automobili, materiali elettronici, materie plastiche, imballaggi); altri mirano ad introdurre dispositivi di recupero dei vapori presso le pompe di benzina (per ridurre le emissioni di idrocarburi) o a ridurre le importazioni di legname tropicale. In particolare, un accordo volontario è rappresentato dalla coalizione per il clima, fondata nel 1994, che comprende soprattutto impegni da parte dei comuni e dello Stato in materia di offerta di servizi pubblici e appalti, ma è aperta anche all'industria.

Si possono distinguere due tipi di accordi: impegni unilaterali da parte dell'industria, in cui le autorità pubbliche non sono ufficialmente coinvolte, sebbene gli impegni siano normalmente il risultato di intensi negoziati con il ministero competente, e gli accordi conclusi tra l'industria e il governo. Gli impegni unilaterali sono predominanti.

Le parti degli accordi sono di norma il ministro competente e l'associazione industriale nazionale (camera economica federale) o le associazioni nazionali di settore (suddivisioni della camera economica federale), in alcuni casi si tratta anche di singole imprese.

Quasi tutti gli impegni unilaterali e gli accordi con il governo sono stati elaborati o conclusi a livello nazionale.

L'esperienza portoghese

La prima esperienza del Portogallo in materia di accordi volontari risale al 1984 con la fissazione di obiettivi relativamente agli scarichi idrici, all'inquinamento atmosferico e alla riduzione dei rifiuti nel settore della carta. In tutto sono stati conclusi circa 10 accordi, che riguardano principalmente la riduzione dei rifiuti e l'eliminazione di sostanze.

Nel 1994 il governo ha perseguito l'obiettivo dell'applicazione degli accordi attraverso la pubblicazione del protocollo di intesa globale sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile. Tale documento riassume gli orientamenti del governo rispetto alle sfide ambientali e indica l'approccio da seguire per vincerle.

Sulla base di tale protocollo il governo ha fissato un quadro per gli accordi volontari di settore. Tale quadro è stato elaborato sulla base di negoziati tra i ministri dell'ambiente, dell'agricoltura e dell'industria, per conto del governo, e diverse confederazioni nazionali e regionali degli industriali e degli agricoltori portoghesi. In base al protocollo di settore l'industria deve elaborare un piano ambientale rispondente alla sua situazione specifica per conformarsi alle norme ambientali. Il piano deve essere approvato dalle pubbliche autorità. Il governo si impegna a non emanare nuove norme ambientali per tutta la durata dell'accordo. Se sono introdotte nuove normative comunitarie, il governo si impegna ad attuarle in maniera graduale.

Il protocollo di settore prevede la possibilità di rinegoziare l'accordo in tal caso e di proporre misure specifiche rivelatesi necessarie dopo appositi studi. Esso prevede anche l'istituzione in rappresentanza dei firmatari di un comitato direttivo incaricato di sorvegliare il rispetto degli obiettivi e, se necessario, di formulare nuove misure. Esso dovrebbe anche risolvere eventuali problemi, tra cui quello posto dal fatto che alcuni impianti industriali possono essere privi di un'autorizzazione ambientale. Gli accordi conclusi nel quadro del protocollo di settore scadono alla fine del 1999, prevedono un'attività periodica di relazione al governo e norme sui "free rider".

L'esperienza finlandese

Gli accordi riguardano la graduale eliminazione dei clorofluorocarburi e il risparmio energetico. Quest'ultimi si basano sui programmi del Consiglio di Stato per il risparmio energetico, varati dal governo nel 1992 nel quadro degli sforzi tesi a ridurre il consumo energetico. Il principale obiettivo di tali accordi è ridurre il consumo di energia del 10-15% entro il 2005. Un nuovo programma di risparmio energetico è stato presentato nel dicembre 1995. Tale programma promuove il ricorso agli accordi, concernenti il controllo dell'efficienza energetica, l'elaborazione dei piani di risparmio, gli audit energetici, gli investimenti finalizzati al risparmio, l'introduzione di nuove tecnologie e i meccanismi grazie ai quali offrire ai consumatori informazioni e consigli in materia di consumo energetico.

Gli accordi vengono di solito conclusi tra il ministro competente e le associazioni industriali; due degli accordi relativi al risparmio energetico sono stati conclusi dal ministro del commercio e dell'industria e dai comuni (la città di Helsinki e l'Associazione finlandese delle autorità locali).

Il ministro dell'ambiente ha recentemente (1995) concluso un accordo con l'industria degli imballaggi. Sono stati avviati negoziati per alcuni gruppi di prodotti (automobili, pneumatici, batterie per auto, apparecchiature elettroniche, elettrodomestici) nel quadro di una strategia complessiva finalizzata alla conclusione di accordi volontari nel campo della gestione dei rifiuti.

L'esperienza svedese

I 13 accordi conclusi in Svezia riguardano la gestione dei rifiuti (penumatici, prodotti e materiali da costruzione, carta da giornali e materiali da imballaggio), il risparmio energetico (automobili e singole imprese), la graduale eliminazione di certe sostanze (piombo contenuto nella benzina e nelle pitture), ricerca e sviluppo (combustibili alternativi per autoveicoli) e il tenore di metalli pesanti dei fanghi di depurazione.

In pratica la maggior parte degli accordi potrebbe essere definita come "gentlemen's agreements" o come dichiarazioni di intenti da parte dell'industria. Le singole industrie non possono essere considerate responsabili nel caso in cui l'organizzazione industriale che ha elaborato e gestito il sistema non riesca a conseguire gli obiettivi prestabiliti. L'incapacità dell'industria a rispettare un obiettivo porta di norma all'introduzione di imposte oppure ad una condivisione delle competenze normative con i comuni.

Gli accordi nel settore energetico sono stati conclusi con singole imprese e consentono quindi il ricorso a sanzioni in caso di mancato rispetto da parte dell'industria.

L'esperienza britannica

La Gran Bretagna ha fatto ricorso a diversi tipi di approcci volontari che hanno dato risultati abbastanza soddisfacenti, ad esempio, sotto forma di programmi per le migliori prassi in materia di efficienza energetica (ad es. Making a corporate commitment - "MACC"), di tecnologia ambientale, di iniziative nel campo della responsabilità del produttore o di iniziative volte a incoraggiare il dialogo tra il governo e le industrie (ad es. comitati consultivi sull'industria e l'ambiente, club locali di imprese ecologiche).

Nei primi anni '70 sono stati conclusi circa 8 accordi che si riferiscono all'immagazzinamento e al trasporto di pesticidi ("BASIS", le cui norme e la cui certificazione relativamente al personale adibito alla vendita dei pesticidi sono ufficialmente riconosciute dal regolamento sul controllo dei pesticidi del 1986), il divieto di impiego di alcune sostanze nei prodotti per la pulizia ad uso domestico ed industriale (etossilati di alchilfenolo e acido nitrilotriacetico per uso domestico), la raccolta di fogli di plastica dalle aziende agricole e l'uso e le emissioni di idrofluorocarburi (HFC). Per ridurre gli HFC che rappresentano un'importante alternativa ai clorofluorocarburi (CFC), ma che contribuiscono ancora in maniera consistente al riscaldamento globale, il governo britannico ha concluso nel gennaio 1996 tre accordi separati e presentato una dichiarazione di intenti assieme alle associazioni e le industrie degli aerosol, del condizionamento dell'aria e della refrigerazione, della protezione anticendio e delle schiume.

ISSN 0254-1505

COM(96) 561 def.

DOCUMENTI

IT **14 10 06**

N. di catalogo : CB-CO-96-626-IT-C

ISBN 92-78-12846-5

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo

32