



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.6.2001
COM(2001) 304 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**LA PROBLEMATICHE DELL'AMBIENTE E IL SUO FINANZIAMENTO -
LE SFIDE POSTE AI PAESI CANDIDATI ALL'ADESIONE**

INDICE

RELAZIONE.....	3
Introduzione.....	5
1. Gli investimenti nelle infrastrutture ambientali	7
Le principali direttive comportanti investimenti di rilievo.....	7
Infrastrutture ambientali	7
L'entità del fabbisogno di investimenti.....	8
2. Scelta delle priorità.....	8
Scelta delle priorità a livello di strategia	8
Fissazione di priorità a livello di progetto	11
La scelta delle priorità in presenza di pressioni nazionali e internazionali	11
3. La concezione di un programma di investimenti in campo ambientale	12
Il ruolo dei programmi di investimento in campo ambientale.....	12
Pianificazione strategica degli investimenti	12
Sequenza proposta.....	13
4. Individuazione e garanzia delle risorse necessarie.....	15
Proventi e sostenibilità economica dei progetti	15
Ruolo del settore privato	15
Contributi a fondo perduto	16
5. Conclusioni	18
ALLEGATO 1 Implicazioni sotto il profilo degli investimenti delle principali direttive che comportano costi rilevanti.....	20
ALLEGATO 2 Stima del fabbisogno di finanziamenti in campo ambientale nei paesi candidati.....	23
ALLEGATO 3 Programmi di attuazione e di finanziamento differenziati per direttiva.....	24

RELAZIONE

La comunicazione della Commissione del 1998 sulle strategie di adesione nel settore dell'ambiente¹ sollecitava i paesi candidati ad elaborare, contestualmente ai programmi di ravvicinamento delle legislazioni, strategie di investimento per l'applicazione dell'*acquis* comunitario pertinente; tali strategie di investimento dovranno far parte integrante dei programmi di attuazione che i paesi candidati presenteranno alla Commissione e al Consiglio a supporto delle richieste di periodo transitorio. Le strategie di investimento costituiscono uno strumento essenziale anche per i paesi stessi, in quanto rivelano in tutta chiarezza alle pubbliche autorità l'entità e la ripartizione nel tempo delle spese di adesione in termini di amministrazione, personale, monitoraggio ed infrastrutture; esse sono altrettanto importanti nel periodo post-adesione, a supporto di eventuali domande di sovvenzionamento a carico dei fondi strutturali e di coesione.

Elaborare le strategie di investimento in vista dell'adesione è un compito impegnativo per i paesi candidati. È chiaro che alcuni paesi mancano ancora dei dati precisi sulle carenze che vanno colmate per conformarsi alla nuova situazione, ragion per cui la scelta delle priorità di investimento per certe direttive costituisce un problema.

Le stime relative ai costi per conformarsi alla normativa comunitaria presentate nel 1998 sono state ulteriormente affinate nel 2000: la forcilla è stata ridotta, ma i costi operativi e di manutenzione sono più alti del previsto. In più l'*acquis* "nuovo", adottato nel 2000 o previsto per il 2001, andrà ad aggiungersi al fabbisogno di investimenti già calcolato. È quindi essenziale garantire che le risorse disponibili siano utilizzate in modo efficiente e che il sostegno a fondo perduto abbia un effetto di leva per reperire capitali da altre fonti, siano esse private, pubbliche o commerciali.

Per aiutare i paesi ad elaborare strategie di investimento a favore dell'ambiente suddivise per priorità, la Commissione ha predisposto il programma di investimenti ambientali prioritari per l'adesione (PEPA); ha messo a punto una serie di documenti orientativi, come un modello di programma di attuazione differenziato per direttiva e un elenco delle direttive che comportano investimenti elevati; e sta sviluppando una base di dati dei progetti ambientali nei paesi candidati che potrà essere per questi ultimi un ausilio nell'individuazione e nella preparazione dei progetti prioritari per il medio e lungo periodo.

La presente comunicazione illustra gli obiettivi strategici dei programmi di investimento; analizza il fabbisogno di investimenti nei paesi candidati, esamina i modi per valorizzare e reperire i finanziamenti possibili e fornisce indirizzi sulle modalità per elaborare un piano di investimenti per l'adesione. Essa spiega che l'assistenza tecnica comunitaria si concentrerà d'ora in poi sui settori in grave ritardo, ad esempio l'inquinamento atmosferico, o le direttive che comportano una partecipazione del settore privato, nonché, in stretta collaborazione con i paesi candidati, sui programmi di finanziamento differenziati per direttiva per problematiche nel campo dei rifiuti, dell'inquinamento atmosferico e della formazione dei responsabili delle amministrazioni. Per l'elaborazione del presente documento la Commissione ha consultato le autorità dei paesi candidati all'adesione e degli Stati membri, (compresi il gruppo di valutazione delle politiche ambientali e il comitato di gestione ISPA).

¹ COM(1998) 294.

Nell'ambito di questo processo di consultazione i dati qui presentati sono stati riveduti e corretti dai paesi candidati all'adesione.

L'obiettivo ultimo della presente comunicazione è aiutare i paesi candidati a mettere a punto programmi di finanziamento chiari e credibili rispetto al loro fabbisogno per l'adesione, che comprendano l'indicazione delle fonti di finanziamento e la valorizzazione in termini di entrate degli investimenti in campo ambientale.

INTRODUZIONE

Il ravvicinamento alle norme per l'ambiente dell'UE rappresenta un grave impegno per i paesi attualmente in fase di pre-adesione all'Unione europea². Sia l'*Agenda 2000*³ che la successiva comunicazione della Commissione sulle *strategie di adesione nel settore dell'ambiente*⁴ ammettono che il ritardo dell'Europa centro-orientale in materia è tale da rendere la preparazione all'adesione alquanto diversa dai casi precedenti. Per i soli dieci paesi dell'Europa centro-orientale, il costo degli investimenti necessari a conformarsi alla normativa ambientale dell'UE in materia di fornitura di acqua potabile, gestione delle acque reflue, grandi impianti di combustione e gestione dei rifiuti ammonterebbe, secondo stime preliminari, a circa 120 miliardi di euro.

La Commissione ha pertanto ribadito la necessità di strategie nazionali realistiche a lungo termine volte all'attuazione dell'*acquis* ed ha sollecitato i paesi a mobilitare cospicue risorse finanziarie sia nazionali che estere (specialmente da fonti private) per garantire il suo rispetto. L'*Agenda 2000* prevedeva inoltre notevoli stanziamenti comunitari a favore di investimenti in campo ambientale nei paesi candidati, nella fattispecie attraverso il nuovo strumento per le politiche strutturali di preadesione, l'ISPA, il programma PHARE recentemente aggiornato e il nuovo strumento di preadesione per lo sviluppo agricolo e rurale (SAPARD). Entrato in funzione nel 2000, nel periodo dal 2000 al 2006 l'ISPA erogherà contributi per circa 500 milioni di euro all'anno, da destinare ad investimenti in campo ambientale.

Ciononostante i finanziamenti, siano essi dell'UE o di altra provenienza esterna, potranno coprire solo una modesta frazione del fabbisogno complessivo. Nei paesi candidati spetta in genere ai ministeri dell'ambiente predisporre i programmi di attuazione, che sono poi presentati ai governi dei rispettivi paesi. Nel passato, però, questi ministeri non avevano competenze in materia di individuazione delle carenze a livello conformità all'*acquis* o di elaborazione dei programmi di investimento. Questa ulteriore difficoltà si somma a quelle cui i paesi candidati sono già confrontati nell'elaborazione di strategie di attuazione concrete e realistiche. In gran parte dei paesi candidati si è registrato o è previsto un aumento della spesa per la tutela dell'ambiente. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, questa spesa è solo una piccola parte degli investimenti necessari. Secondo le stime dei servizi della Commissione, per l'attuazione completa occorrerà in media il 2 - 3% del PIL di ciascun paese nei prossimi anni. Ora, per numerosi di essi questo non comporta eccessivi problemi, visti soprattutto gli elevati tassi di crescita che iniziano a profilarsi; ma il fabbisogno di investimenti varia fortemente da un paese all'altro: stando ad un recente studio, la quota del PIL necessaria va dal 2% della Repubblica ceca all'11% della Bulgaria⁵. L'attuale spesa per investimenti sul PIL va dallo 0,6 al 3%. Tra le fonti di finanziamento vi sono i crediti delle istituzioni finanziarie internazionali, aiuti o crediti concessi da singoli paesi in base ad accordi bilaterali, i prestiti delle banche commerciali, gli investimenti diretti

² Cipro e Malta hanno presentato domanda d'adesione all'UE nel 1990. L'Ungheria e la Polonia nel 1994, seguite dopo poco da Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Lituania, Lettonia, Estonia e Bulgaria nel 1995, ed infine dalla Slovenia nel 1996. Nel 1999 è stata formalmente accettata anche la richiesta della Turchia.

³ COM(1997) 2000.

⁴ COM(1998) 294 def.

⁵ "Bulgaria: the Challenges of Complying with EU Environmental Directives", World Bank, ottobre 2000, pag.8.

dall'estero e i proventi da corrispettivi riscossi dal consumatore (diritti, imposte, pedaggi ecc.).

Dopo l'adesione saranno necessari opportuni periodi di transizione, almeno per le direttive che richiedono investimenti di notevole entità. Tuttavia, a supporto delle richieste di periodo dovranno essere presentati programmi di attuazione che comprendano traguardi intermedi e date di riferimento, rispetto alle quali sia possibile effettuare un controllo successivamente all'adesione.

Ad oggi numerosi paesi candidati hanno elaborato i programmi di investimento necessari ai fini dei negoziati di adesione, oltre a programmi settoriali che, accanto ai programmi nazionali per l'adozione dell'*acquis* comunitario, danno prova del loro impegno preadesione. I paesi beneficiari dell'ISPA hanno inoltre elaborato strategie nazionali per la realizzazione di infrastrutture in campo ambientale e nel settore dei trasporti, muovendo così i primi passi verso la pianificazione del processo di attuazione dell'*acquis* per la tutela ambientale.

Malgrado ciò i programmi di attuazione dei paesi candidati presentano numerose carenze. Il processo di individuazione, elaborazione, finanziamento e realizzazione dei numerosi progetti di investimento necessari in campo ambientale per l'adesione all'UE procede a rilento; è in grave ritardo anche l'istituzione di organismi e meccanismi amministrativi nuovi, chiamati a svolgere le funzioni necessarie per conformarsi alla normativa ambientale. In questo contesto i paesi in questione dovranno intensificare il lavoro e presentare una scaletta degli investimenti e delle misure di allineamento dettagliata e realistica.

L'assistenza tecnica fornita dalla Commissione per l'elaborazione delle strategie di attuazione e finanziamento per l'ambiente comprende il cosiddetto programma "PEPA", o programma di priorità in campo ambientale per l'adesione. Lanciato nel 1999, il programma vuole essenzialmente essere di ausilio nell'elaborazione di programmi di attuazione delle direttive che implicano investimenti elevati (elencate alla tabella 1) e far sì che ciascun paese compili un elenco dei progetti da realizzare nei prossimi anni, in ordine di priorità. Il primo anno del PEPA è stato imperniato sulla pianificazione degli investimenti, mentre nei successivi l'accento si sposta verso la preparazione di elenchi di progetti prioritari nel lungo periodo. Questi obiettivi generali sono stati approvati dai ministri dell'ambiente dei paesi candidati in una riunione informale con la sig.ra Wallström, membro della Commissione competente, nel novembre 1999.

Il presente documento fa il punto dei progressi compiuti nell'elaborazione delle strategie di finanziamento per gli investimenti in campo ambientale e suggerisce le iniziative che i paesi candidati e la Commissione devono intraprendere per accelerare il processo. La sezione 1 riassume i risultati dell'opera, tuttora in corso, di identificazione e valutazione dei ritardi nell'adeguamento delle infrastrutture ambientali e di determinazione del fabbisogno di investimenti; la sezione 2 si sofferma sulla scelta delle priorità nell'elaborazione dei programmi d'investimento a livello strategico e di progetto, con esempi dei paesi candidati stessi; la sezione 3 presenta la struttura di massima di un programma di investimento in campo ambientale; la sezione 4 esamina la problematica del finanziamento e della razionalità in termini economici, mentre la sezione 5 trae le conclusioni e suggerisce i prossimi passi.

1. GLI INVESTIMENTI NELLE INFRASTRUTTURE AMBIENTALI

Le principali direttive comportanti investimenti di rilievo

Per alcune direttive ambientali sono previste particolari difficoltà di attuazione nei paesi candidati, in ragione tanto della loro situazione di partenza sotto il profilo delle infrastrutture, quanto della disponibilità di risorse finanziarie. Ad ulteriore riprova della complessità del problema basti ricordare i problemi riscontrati dagli Stati membri stessi nell'attuazione di queste direttive. Per un elenco delle direttive in questione si veda la tabella 1: non si tratta semplicemente delle direttive che richiedono investimenti finanziari, bensì di quelle particolarmente impegnative in termini di numero dei progetti necessari e di entità degli investimenti richiesti.

Tabella 1: principali direttive comportanti investimenti di rilievo

Forniture idriche/trattamento acque reflue Direttiva acque reflue urbane Direttiva acqua potabile Direttiva sostanze pericolose nell'acqua Direttiva nitrati	Gestione rifiuti Direttiva discariche Direttiva incenerimento rifiuti urbani Direttiva incenerimento rifiuti pericolosi Direttiva rifiuti da imballaggio
Controllo dell'inquinamento atmosferico Direttiva grandi impianti di combustione Direttiva qualità dei carburanti Direttiva qualità dell'aria	Controllo dell'inquinamento industriale Direttiva IPPC Direttiva solventi COV

Per maggiori dettagli sulle implicazioni in termini di investimenti e sui diversi profili di investitori in relazione a queste direttive si rimanda all'allegato 1.

Infrastrutture ambientali

La prima tappa per l'elaborazione di qualsiasi programma d'investimenti dovrebbe essere un'analisi della situazione e delle carenze attuali. Rispetto a qualche tempo fa, sono ora disponibili molte più informazioni sulle infrastrutture ambientali dei paesi candidati, sebbene il quadro sia tutt'altro che completo. La tabella 2 presenta un riepilogo delle infrastrutture ambientali esistenti nei paesi candidati e, laddove sia noto, dell'attuale grado di conformità di tali infrastrutture alle direttive pertinenti fra quelle sopraelencate: questo inventario dà un'idea dell'insufficiente conformità delle infrastrutture esistenti, in termini ad esempio di impianti IPPC, discariche o reti idriche, tutti elementi da porre in essere nei prossimi anni. Ne emerge inoltre con evidenza la differenza di scala fra i diversi paesi: gli impianti IPPC sono 141 in Estonia e 4 000 in Polonia. Cipro ha cinque discariche, mentre la Romania conta oltre un migliaio di discariche fuorilegge. La percentuale delle acque reflue soggette a trattamento va dal 30 al 77%: alcuni paesi già a buon punto sotto il profilo del recepimento e della programmazione generale mostrano un fabbisogno di investimenti sorprendentemente basso in questo campo. Sussiste infine un ampio divario fra aree urbane ed aree rurali per quanto riguarda le reti fognarie ed idriche.

L'entità del fabbisogno di investimenti

Il calcolo dell'entità del fabbisogno finanziario di questi paesi per l'attuazione delle direttive in questione è stato perfezionato da numerosi studi nel corso del 2000. L'allegato 2 presenta una stima delle risorse finanziarie necessarie per conformarsi alla normativa ambientale. Ne emerge nel complesso che le stime dei costi risalenti al 1997 possono considerarsi ancora valide: la ricorrente cifra di 120 miliardi di euro per il recepimento dell'*acquis* in materia di ambiente, che era stata pubblicata nel 1997, era il prodotto di una serie di metodologie che in genere calcolavano il costo unitario e i costi pro capite attesi delle infrastrutture nei vari settori; i calcoli che sono seguiti, incentrati sul costo dell'attuazione di direttive specifiche, hanno poi prodotto valori inferiori, che si situano tra gli 85 e i 110 miliardi di euro, perché i costi unitari sono risultati inferiori al previsto e i cospicui investimenti operati da alcuni paesi candidati dal 1997 in poi hanno permesso di recuperare parte del ritardo stimato. D'altro canto, queste cifre non tengono conto delle risorse divenute necessarie per adeguarsi ad atti legislativi nuovi e imminenti, come la direttiva quadro sulle acque e la prevista modifica della direttiva grandi impianti di combustione. Inoltre alcune stime escludono a tutt'oggi i costi operativi e di manutenzione. Non sempre è stato tenuto conto degli investimenti del settore privato. Ora la situazione sta cambiando tanto che un numero crescente di studi considera questi tipi di costi e la remunerazione degli investimenti. I costi d'esercizio e di manutenzione e la remunerazione del capitale sono essenziali per valutare la sostenibilità degli investimenti, dato che i corrispettivi prelevati da consumatori e utenze domestiche vanno a finanziare i costi operativi e di manutenzione, ragion per cui molte delle stime relative a direttive specifiche sono state aggiornate in questo senso.

2. SCELTA DELLE PRIORITÀ

Scelta delle priorità a livello di strategia

La fissazione delle priorità è un aspetto di importanza capitale nell'elaborazione dei programmi di investimento in campo ambientale. Sebbene nel breve periodo possa essere sensato presentare progetti che sono quasi pronti e rispondenti a criteri di efficienza economico-finanziaria ai fini di un finanziamento a fondo perduto, nel medio e lungo termine i paesi candidati dovranno sistematicamente indicare un ordine di priorità per il proprio fabbisogno di investimenti, e questa necessità si estenderà ben oltre il momento dell'adesione.

Ora, la scelta delle priorità è un processo estremamente complesso, con numerose implicazioni a livello regionale, transnazionale, nazionale e locale. Attualmente le richieste di periodo transitorio vanno corredate di programmi di investimento con indicazione delle priorità, che hanno il merito di sensibilizzare le pubbliche autorità circa il fabbisogno di investimenti che il processo di adesione comporta. Per esempio nel maggio 2000 il ministero dell'ambiente ceco ha presentato al governo un piano relativo ai "costi dell'attuazione" che indicava il fabbisogno di personale e di strutture amministrative necessarie a completare il processo di adeguamento a tutte le direttive; il documento, basato sul manuale della Commissione "*Handbook for Implementation*" (aprile 2000), ha convinto il governo ceco a stanziare una notevole quota della somma richiesta. Esercizi di questo tipo andrebbero ripetuti in tutti i paesi candidati, onde far sì che siano messe a disposizione le risorse umane e finanziarie sufficienti per le attività amministrative e di controllo dell'applicazione delle nuove norme.

La determinazione delle priorità, poi, non è limitata all'adesione: i programmi che sono sviluppati ora serviranno a trarre il massimo vantaggio dai Fondi strutturali e di coesione comunitari dopo l'adesione. La seconda relazione della Commissione sulla coesione (COM(2001)24) indica che il finanziamento degli investimenti in campo ambientale mediante gli strumenti strutturali comunitari costituirà uno strumento di importanza primaria per i nuovi Stati membri. Inoltre i programmi di attuazione che i paesi candidati presentano per giustificare le richieste di periodo transitorio saranno sottoposti a verifica dopo l'adesione. La scelta delle priorità risulta quindi determinante a far sì che gli investimenti abbiano il massimo impatto possibile.

La determinazione delle priorità deve avvenire a diversi livelli della strategia di investimento: in primo luogo il paese deve fissare le priorità tra i diversi settori, e quindi operare un vaglio all'interno di ciascun settore. Per esempio la Lituania ha scelto di concentrare la propria strategia di finanziamento⁶ sull'acqua e sui rifiuti, ma nel tradurre in pratica questa strategia sarà costretta ad operare scelte difficili per decidere gli investimenti prioritari all'interno di questi due settori.

Come la Lituania, anche la Lettonia ha optato per l'acqua e i rifiuti, con un programma di ampio respiro per le municipalità. Il programma, che è già operativo, era però carente sotto il profilo della gestione complessiva dei rifiuti. Le autorità lettoni stanno quindi sviluppando una strategia che permetta di selezionare e coordinare i singoli investimenti in questo campo.

Per una serie di direttive gli investimenti dovranno provenire dal settore privato (qualità dell'aria, per esempio); la programmazione e la scelta delle priorità da parte delle pubbliche autorità dovrà mettere a punto meccanismi di controllo e di garanzia dell'applicazione tali da stimolare gli investimenti necessari, oltre che predisporre una regolamentazione che li favorisca. Un valido esempio è la Slovacchia, paese nel quale lo sviluppo di una solida cornice legislativa in materia di gestione dei rifiuti solidi ha incoraggiato un rapido sviluppo delle discariche private, con il risultato che il sistema della gestione dei rifiuti solidi è ormai interamente privatizzato.

⁶ Vedi "Environmental Financing Strategy" ottobre 2000, finanziato da DANCEE. All'inizio degli anni '90 la Lituania ha fissato le priorità per ottemperare alla convenzione di Helsinki.

Tabella 2. Situazione attuale sotto il profilo infrastrutture ambientali nei paesi in via di adesione: dati forniti dai paesi candidati

Infrastrutture	BULGARIA	CIPRO	Rep. CECA	ESTONIA	UNGHERIA	LETTONIA	LITUANIA	MALTA	POLONIA	ROMANIA	SLOVACCHIA	SLOVENIA	TURCHIA
ARIA													
Grandi impianti di combustione	36 2 ampliati dopo il 1997	3	125	24 esistenti e 3 progettati	95	27	48	2	200	35	88	8	circa 15
RIFIUTI													
Discariche: numero totale	circa 2500	5	340	263	2.000 (tutte fuorilegge) 800 comunali e industriali	550	800	2	998	1113 comunali e industriali	141	87	2111
Discariche: numero interrato	:	0	288	2	728	:	:	:	998 comunali	:	106	60	7 interrate 2 di compostaggio
Inceneritori: numero totale	8	5 (piccole, rifiuti ospedalieri)	75-8	2 (inceneritori) 1 (co-inceneritore)	1 comunale 52 rifiuti pericolosi	0	0	6 (piccoli)	23 + 5 co-inceneritore	3 (industriali)	67	5	
Inceneritori: numero conformi	:	0	6	0	1 comunale 41 rifiuti pericolosi	0	0	0	:	:	17	5	1
ACQUA													
Percentuali di raccordo alla rete fognaria (% della popolazione allacciata alle fognature)	72%	45%	74,6%	77%	61,00%	76,9%	59%	100%	82,8% (zone urbane) 9,9% (zone rurali)	51%	54,3%	53%	62%
Impianti di trattamento acque reflue: numero totale	61	4 (31%)	959 (zone urbane)	826	496	346	785	1	1675 (industria) e 2209 (comunali)	1000	334	132	16 completati 16 in costruzione
Trattamento acque reflue (% della popolazione allacciata agli impianti di trattamento)	63%	45%	68,6%	77%	34%	64%	52%	8%	78% (zone urbane) 8,5% (zone rurali)	:30%	50,8%	35%	12%
Percentuali di raccordo alle reti idriche (% della popolazione allacciata alle reti di fornitura dell'acqua potabile)	99%	99%	86,9%	77%	93%	83%	75%	99%	91,5% (zone urbane)	54%	82,6%	85%	78% (zone urbane) 62% (zone rurali)
INQUINAMENTO INDUSTRIALE													
Impianti IPPC	380 - 400	20-25	1000-1500	141	1000	110-130	:	60	4000	:	646	108	:
Impianti Seveso	150	12	110	21 (10 (A) + 11 (B))	319	40-50	150	7	150 (Seveso II)	:	123 (45 fascia superiore)	50 (30 fascia superiore)	:

Fissazione di priorità a livello di progetto

Una valutazione iniziale del tipo “*top down*” relativa agli investimenti può essere ottenuta mediante l'analisi dei settori non conformi. Tuttavia è più probabile che la definizione dei progetti venga “dal basso”, cioè dalle municipalità e da altri soggetti cui incomberà la scelta degli investimenti finali. In questa fase la fissazione delle priorità deve avvenire a livello sia nazionale che locale, onde garantire che i traguardi di intervento fissati a livello nazionale corrispondano al reale fabbisogno di investimenti a livello locale; inoltre la buona comunicazione fra i due livelli contribuisce a garantire che i programmi di investimento siano all'altezza delle reali capacità di indebitamento e di impegno del paese. Al di là della pertinenza con l'adesione e del beneficio per l'ambiente, devono poi essere tenuti presenti criteri come l'efficienza economico-finanziaria e l'efficacia in termini di costi. La tabella che segue riepiloga alcuni dei possibili criteri da considerare.

Tabella 3: Criteri per la determinazione delle priorità a livello strategico e di progetto

<p>Aspetti pertinenti all'adesione</p> <ul style="list-style-type: none"> • Priorità assegnata alla direttiva nel contesto dell'adesione, ad esempio nell'ottica di una richiesta di periodo transitorio • Situazione sotto il profilo del recepimento e dell'applicazione della relativa legislazione • Priorità del settore nel contesto delle strategie e dei programmi nazionali in campo ambientale (ad es. PNAA, partnership di adesione, strategie settoriali) 	<p>Aspetti ambientali</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gravità del problema • Impatto sulla salute • Impatto transfrontaliero • Urgenza del problema • Efficacia della soluzione proposta sotto il profilo dei costi • Componente di una strategia di lungo respiro (ad es. sostenibilità)
<p>Aspetti finanziari</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilità delle risorse e relative fonti • Costi operativi e di manutenzione • Entità dei proventi attesi dai vari oneri o corrispettivi 	<p>Aspetti economici</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilità economica degli oneri proposti • Sostenibilità economica degli investimenti proposti • Benefici economici (e costi) del progetto latu sensu
<p>Aspetti tecnici</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complessità del progetto e delle tecnologie impiegate • Attuale fase di concezione del progetto • Risorse disponibili per la concezione del progetto 	<p>Aspetti istituzionali</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se necessaria, valutazione di impatto ambientale • Rilascio di permessi di costruzione o di licenze di esercizio
<p>Aspetti commerciali</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chiara definizione delle competenze di progettazione e di realizzazione • Introduzione delle disposizioni-quadro in materia commerciale (contratto per le partecipazioni del settore pubblico e privato) 	<p>Aspetti temporali</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coerenza temporale con il finanziamento (coincidenza con i cicli di erogazione dei finanziamenti a fondo perduto)

La scelta delle priorità in presenza di pressioni nazionali e internazionali

Negli anni '90 quasi tutti i paesi candidati hanno intrapreso una qualche forma di programmazione nazionale e di determinazione delle priorità in materia ambientale, ed hanno quindi elaborato strategie o programmi di azione nazionali che prevedevano lunghi elenchi di

interventi ed anche progetti di investimento. Molti di tali investimenti sono stati avviati per far fronte a problemi locali urgenti, come il risanamento di zone ad alto rischio di tossicità. Secondo le linee guida per i piani di azione ambientali presentate alla conferenza dei ministri di Lucerna nel 1993, il risanamento degli effetti dell'inquinamento industriale deve essere impostato sul criterio dell'efficacia in termini di costi. Con i programmi di privatizzazione la responsabilità diretta di tali investimenti è passata al settore privato ed è dipesa in larga misura dall'efficacia degli organismi preposti alla regolamentazione e al controllo dell'applicazione. La logica sottesa alla scelta delle priorità era il primato degli interessi nazionali: una valutazione razionale dei costi-benefici nei casi di inquinamento dovrebbe prevalere sulle pressioni internazionali.

Ciononostante in numerosi casi i paesi dell'Europa centro-orientale hanno aderito a programmi regionali transfrontalieri ed hanno impegnato somme considerevoli a favore di questi. Per esempio la convenzione di Helsinki e la regione del triangolo nero hanno attratto entrambe investimenti di rilievo da parte dei paesi dell'Europa centro-orientale interessati. L'approccio seguito nella direttiva quadro sulle acque relativamente ai bacini idrici fluviali incoraggia gli Stati membri ad istituire enti transnazionali per la gestione dei fiumi che toccano più paesi. Ciò dovrebbe conferire una particolare priorità ai programmi relativi al Danubio e al Mar Nero, che sono ora attuati nel quadro di convenzioni⁷. La scelta delle priorità non può non tener conto delle convenzioni e dei programmi transnazionali esistenti. Per esempio i piani nazionali di azione per l'ambiente posti in applicazione in Slovacchia e Romania hanno innegabilmente migliorato la sensibilizzazione nei confronti dei problemi ambientali locali, ma il reperimento dei capitali per i progetti di investimento si è rivelato più difficile.

3. LA CONCEZIONE DI UN PROGRAMMA DI INVESTIMENTI IN CAMPO AMBIENTALE

Il ruolo dei programmi di investimento in campo ambientale

Il programma di investimento in campo ambientale in vista dell'adesione assolve diverse importanti funzioni: in primo luogo definisce i progetti necessari per conformarsi a direttive specifiche, e a tal fine dovrebbe calcolare l'entità complessiva degli investimenti necessari e stimare il costo dei progetti, tipici o specifici che siano; in secondo luogo ne considera la sostenibilità sotto il profilo delle risorse del paese e dell'impegno economico specifico dei progetti; in terzo luogo propone un calendario realistico per la realizzazione dei progetti.

Elaborare un programma nazionale di investimenti in campo ambientale ai fini dell'adesione è un processo dinamico che richiede riesami ed aggiornamenti regolari. Alcuni investimenti saranno previsti a fronte di pressioni internazionali o dell'UE, altri saranno dettati da rischi locali per la salute o per l'ambiente. Inoltre ogni programma di investimenti deve essere basato sul presupposto della prospettiva di lungo termine onde tener conto del fabbisogno di investimenti che deriverà dalle nuove direttive dell'UE.

Pianificazione strategica degli investimenti

Il programma di investimenti in campo ambientale, trainato dal processo di adesione, deve essere esauriente e coordinarsi con le altre azioni necessarie a completare il processo di ravvicinamento (recepimento, attuazione ecc.). Deve coprire tutte le fasi del processo, a

⁷ L'Unione è firmataria della convenzione sul Danubio (1994) ma non della convenzione di Bucarest per il Mar Nero (1992).

cominciare dalla pianificazione strategica e dall'individuazione dei progetti, passando per la programmazione degli investimenti e la preparazione dei progetti fino alla realizzazione e al monitoraggio dei progetti. L'allegato 3 contiene un esempio schematico, trasmesso ai paesi candidati all'inizio del 2000, di un programma di finanziamento e di attuazione tipico di una direttiva; esso, pur avendo valore puramente indicativo, è ispirato ai piani di attuazione ed azione presentati dai paesi candidati.

Sequenza proposta

Il punto di partenza è un'analisi del dispositivo di ciascuna direttiva al fine di determinare il grado di conformità attuale e di identificare le aree in cui, per conformarsi agli obblighi UE, occorrono investimenti. La Repubblica ceca ha proceduto ad un esame approfondito delle carenze in termini di conformità per ciascuna delle direttive ambientali e ha calcolato i costi aggiuntivi per le strutture amministrative, il personale e le infrastrutture, articolandoli fra settore pubblico e settore privato; ciò ha fornito una solida base per l'elaborazione di programmi di investimento differenziati per direttiva ogniqualvolta era necessario un periodo transitorio. Per parte sua la Slovenia ha inventoriato tutti gli impianti contemplati negli allegati della direttiva IPPC e per ciascun settore industriale si è impegnata a far adottare i migliori standard tecnologici disponibili entro un termine stabilito; ha inoltre effettuato una stima dei costi dell'adeguamento per l'industria.

L'analisi del tipo descritto non può prescindere dal processo di recepimento, attuazione e controllo dell'applicazione. Operare investimenti a livello locale è più facile in presenza di un quadro giuridico e di standard adeguati, e nel contempo devono essere noti alle autorità dei paesi candidati i costi aggiuntivi di controllo, amministrazione e verifica dell'applicazione, nonché i costi operativi e di manutenzione.

L'analisi deve produrre un elenco degli investimenti necessari a conformarsi con ciascuna direttiva; ciò presuppone la necessità di passare da una valutazione di tipo “*top down*” ad un approccio “dal basso”, che parte dall'individuazione del fabbisogno di singoli impianti nei grandi e piccoli centri. Per una serie di direttive gli investimenti dovranno essere operati dal settore privato, come nel caso dell'energia o della qualità dell'aria, ma anche dei rifiuti e della distribuzione dell'acqua, che in numerosi paesi candidati sono servizi già privatizzati; in questi casi il ruolo delle pubbliche autorità si limita alla funzione di far applicare e di monitorare le prescrizioni. L'individuazione del fabbisogno di investimenti a livello locale deve avvenire in modo proattivo e in diretta connessione con le disposizioni e le norme di ciascuna direttiva.

Per alcune direttive il fabbisogno di investimenti non è risultato noto fintantoché non si è proceduto ad una valutazione o programmazione iniziale, come ad esempio un piano nazionale di gestione dei rifiuti informato ad una strategia per le discariche regionali, o un inventario degli inceneritori municipali di rifiuti non conformi dal punto di vista delle emissioni. Nel caso della direttiva quadro sulla qualità dell'aria e delle direttive da essa derivate, il fabbisogno di investimenti potrà essere noto solo una volta definite le zone di superamento dei valori limite per sostanze inquinanti specifiche; a quel punto si dovranno identificare le sorgenti delle emissioni inquinanti e stabilire mediante piani d'azione le soluzioni di abbattimento più convenienti. Per fare un esempio, qualora i motori diesel degli autobus provocassero un elevato livello di particolato fine, occorrerà investire in nuovi mezzi di trasporto pubblico; se invece tale effetto fosse riconducibile all'uso del carbone negli impianti di riscaldamento delle abitazioni, bisognerà convertirli al gas naturale.

Il punto focale dei programmi di investimento comportati dall'adesione saranno i progetti di infrastrutture ambientali ad alta intensità di capitale necessari per l'attuazione delle direttive che richiedono investimenti cospicui. Non dovranno tuttavia essere trascurati neanche gli investimenti su piccola scala, come i sistemi di monitoraggio e i laboratori, anch'essi necessari a garantire la conformità. Perché l'attuazione e il controllo dell'applicazione siano efficaci sarà inoltre necessario rafforzare l'organico degli ispettori ambientali e installare nuovi sistemi di gestione dei dati, acquisire mezzi di comunicazione e autoveicoli. Mancando questi strumenti l'attuazione delle direttive comportanti forti investimenti risulterà ancor più ardua, tanto più se è coinvolto il settore privato ⁸.

Riquadro 1 Strategia di programmazione della Repubblica ceca e della Slovenia

Per i negoziati relativi all'ambiente, il ministero dell'ambiente ceco ha predisposto un programma di attuazione dettagliato per ogni atto normativo dell'UE; per ciascun atto sono identificate le istituzioni competenti per l'attuazione, il dispositivo, le fasi di attuazione e le scadenze precise per norme specifiche, i principali vincoli all'attuazione, le proposte di soluzioni, il fabbisogno finanziario (rafforzamento delle strutture istituzionali, investimenti del settore pubblico, fabbisogno del settore privato), nonché un elenco di progetti concreti per l'attuazione.

Per i suoi negoziati d'adesione, il ministero dell'ambiente sloveno ha predisposto programmi di attuazione dettagliati, seguiti da piani d'azione e da stime dei costi degli investimenti in funzione delle domande di periodo transitorio. Questi piani di azione e i relativi calendari sono stati approvati dal Consiglio e sono reperibili sul sito *web* del governo sloveno.

Il programma di attuazione deve individuare i responsabili della realizzazione del progetto di investimento e della conformità con le norme UE. I titolari del progetto possono essere le imprese di pubblici servizi, aziende agricole, imprese private o agenzie per l'ambiente. Alcuni di questi soggetti saranno responsabili di progetti riguardanti più direttive: spesso, per esempio, i comuni dovranno provvedere affinché certi servizi municipali quali la fornitura di acqua potabile, il trattamento delle acque reflue urbane e la gestione dei rifiuti siano conformi agli standard UE; sarà quindi necessario che l'amministrazione municipale conduca la valutazione e effettui la programmazione del fabbisogno di infrastrutture supplementari al fine di conformarsi ai vari obblighi.

Per le infrastrutture proposte occorre procedere ad una stima preliminare dei costi comprensiva anche dei costi operativi e di manutenzione. Sebbene la maggior parte dei paesi candidati abbia svolto esercizi di questo tipo, potrà essere necessario approfondire l'analisi per determinare le strategie più efficienti e per valutare se i costi siano sostenibili dal paese o dal comune in questione o dai nuclei familiari. In questa fase vanno identificate anche le potenziali fonti di finanziamento, tra cui le risorse attinte ai bilanci statali, i finanziamenti a fondo perduto, i prestiti internazionali e commerciali. Tutti questi dati vanno quindi a formare la base di una strategia di finanziamento globale, in cui sono definiti il fabbisogno di capitali, le fonti del finanziamento e i tempi imposti ai singoli progetti in un'ottica di adeguamento alla normativa dell'UE.

⁸ Le implicazioni delle norme UE in termini di investimenti per i settori acqua, gestione dei rifiuti, qualità atmosferica e controllo dell'inquinamento industriale sono riassunte all'allegato I. L'«*Handbook on the Implementation of EC Environment Legislation*» (documento di lavoro della Commissione, aprile 2000), costituisce un'utile fonte di informazioni su tutte le fasi necessarie all'attuazione del disposto delle direttive.

È ovvio che le possibilità variano a seconda delle dimensioni del paese: il livello analitico possibile in Slovenia non può essere preteso per un paese di quaranta milioni di abitanti. Deve però esserci un livello al quale riferire i piani di adesione, le informazioni sul grado di conformità e i dati sui progetti: nei paesi di grandi dimensioni va promosso il flusso di informazioni da e verso il livello regionale. Ad ogni modo il livello analitico non è tanto indispensabile quanto garantire che la programmazione degli investimenti poggi saldamente su dati aggregati e su previsioni credibili.

4. INDIVIDUAZIONE E GARANZIA DELLE RISORSE NECESSARIE

Proventi e sostenibilità economica dei progetti

Tra tutti gli elementi di rilievo occorre valutare se il progetto è commisurabile con il volume della spesa nazionale complessiva. A livello di progetto vanno identificati i flussi dei proventi che contribuiranno alla sua efficienza economico-finanziaria e alla sua sostenibilità; questi assumeranno in genere la forma di oneri per servizi come la fornitura dell'acqua o lo smaltimento dei rifiuti. Una "analisi della sostenibilità economica" del progetto permetterà di valutare se almeno una quota degli oneri proposti possa essere sostenuta dai consumatori, a parziale copertura delle spese di esercizio e manutenzione, e di calcolare l'incidenza sulla domanda degli oneri. È difficile dare un'indicazione generale di quello che è un "livello economico sostenibile"; secondo uno studio polacco il limite massimo di spesa per il consumo dell'acqua è il 4% del reddito del nucleo familiare, la BERS dal canto suo applica criteri interni in materia. Aumentare gli oneri e le imposte può comportare un minor consumo di una risorsa, con conseguente riduzione del fabbisogno di nuovi investimenti. Nei paesi candidati, ad esempio, l'introduzione di un corrispettivo per il consumo d'acqua ha ridotto la domanda del 40%, con il risultato che gli impianti di trattamento delle acque reflue progettati negli anni '80 presentano ora un esubero di capacità e costi di esercizio ingiustificatamente elevati.

Un'analisi finanziaria preliminare che incorpori queste informazioni stabilirà i parametri finanziari di massima del progetto, come il capitale necessario e la remunerazione degli investimenti. Tutti i paesi PECO candidati hanno istituito fondi per l'ambiente finanziati con i proventi di imposte sul consumo delle risorse ambientali, oneri o sanzioni pecuniarie per inquinamento oltre certi limiti. Questi strumenti rappresentano per i consumatori un incentivo economico a ridurre i livelli di inquinamento o l'uso di risorse naturali e possono quindi incoraggiare gli investimenti in campo ambientale, sebbene occorra badare a non violare la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato. I proventi ottenuti, soprattutto la parte relativamente prevedibile derivante dalla riscossione di oneri e imposte, costituiscono un flusso di entrate preziose utilizzabili per molti investimenti in campo ambientale. Virtualmente il livello dell'onere applicato o dell'imposta riscossa deve informarsi al principio "chi inquina paga". Gli oneri applicati all'uso della risorsa e la copertura totale dei costi per l'uso delle infrastrutture ambientali (come la fornitura idrica, il trattamento delle acque reflue, le reti fognarie e i rifiuti) devono far parte integrante del piano di finanziamento del progetto.

Ruolo del settore privato

Secondo il principio "chi inquina paga", l'onere del finanziamento dovrebbe incombere direttamente su chi investe e chi inquina. L'importanza degli investimenti del settore privato emerge chiaramente dal già citato studio della Banca mondiale sulla Bulgaria, secondo cui gli investimenti per l'ambiente fanno capo per il 46% al settore privato, per il 43% ai comuni, e solo per l'11% alle autorità centrali. I piani di azione nazionali in campo ambientale della

Slovacchia e della Romania hanno anzi stimato, indipendentemente l'uno dall'altro, che circa il 70% dei capitali necessari a ridurre l'inquinamento proverrà dal settore privato. Esistono diversi modi di coinvolgere il settore privato negli investimenti per infrastrutture ambientali nei settori che in molti degli Stati membri erano tradizionalmente di competenza pubblica. In Slovacchia lo smaltimento dei rifiuti è stato privatizzato nel 1995 nel contesto di un solido quadro giuridico che disciplina le discariche, ed è finanziato da imposte municipali a carico dei residenti. Nella maggior parte dei paesi candidati il servizio comunale di fornitura dell'acqua è in parte privatizzato ed affidato ad imprese il cui capitale è costituito da quote controllate al 100% dal comune e partecipazioni di investitori e/o banche commerciali.

La partecipazione del settore privato va dal semplice subappalto della preparazione del progetto alla completa "privatizzazione" del servizio ambientale, che comprende anche la riscossione degli oneri. I diversi modelli che comportano la partecipazione del settore privato senza peraltro prevedere la privatizzazione completa possono essere del tipo "costruzione, esercizio, cessione", "costruzione, proprietà, esercizio" e "costruzione, proprietà, esercizio e cessione". Per ciascuno di essi è essenziale una chiara ed equa definizione delle responsabilità (sia giuridiche che finanziarie); come afferma una comunicazione della Commissione pubblicata nel 2000, i principi delle partecipazioni del settore pubblico e privato devono essere quelli della trasparenza, della parità di trattamento e della concorrenza⁹.

Le banche e le istituzioni finanziarie possono abbinare alle offerte di credito una consulenza nell'elaborazione del progetto e, nel caso delle banche commerciali, taluni progetti sono stati da esse realizzati per conto di istituzioni finanziarie internazionali o di programmi di aiuto¹⁰. Un contraente responsabile dell'intero progetto può essere in grado di proporre il finanziamento della sua realizzazione (contratti "chiavi in mano"), il fornitore delle attrezzature potrà offrire una formula di cessione in *leasing*. Sta diffondendosi il sistema della partecipazione al capitale e non è raro l'esempio di capitali di rischio che vengono investiti in partecipazioni al capitale di imprese municipali operanti nel settore dei rifiuti e delle acque reflue.

Contributi a fondo perduto

L'esame dal punto di vista dell'ingegneria finanziaria dei progetti relativi all'ambiente del settore pubblico nei paesi candidati si è concentrato principalmente sui contributi a fondo perduto. Eppure la gran parte dei fondi nazionali per l'ambiente eroga, oltre alle somme a fondo perduto, anche prestiti a tassi agevolati ed è verso questi ultimi che dovrebbe indirizzarsi la strategia di finanziamento a lungo termine. Pur non essendo sempre in linea con il principio "chi inquina paga" o "chi consuma paga" né con il principio del recupero totale dei costi, i contributi a fondo perduto permettono di affrontare la questione delle carenze per quanto riguarda la reale sostenibilità economica di un progetto e di realizzare un maggior numero di progetti in tempi più brevi. In passato essi hanno svolto un ruolo prezioso per dotare di capitale i fondi di rotazione, cioè fondi che erogano prestiti a tassi agevolati e con i capitali rimborsati possono erogarne di nuovi. All'inizio degli anni '90, quando nei paesi candidati il mercato dei capitali era ancora sottosviluppato e il credito commerciale non era certo favorito dall'inflazione e dall'insufficienza della regolamentazione, i sovvenzionamenti a fondo perduto erano l'unico modo per catalizzare e stimolare investimenti concreti. Ancor oggi, nel quadro del fabbisogno per l'adesione, se ben mirati essi possono accorciare i tempi

⁹ *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, GU C 121 del 29.4.2000.

¹⁰ Per credito qui si intendono i crediti commerciali e non i crediti di aiuto vincolati, che in base ad una decisione OCSE (su "Softban") del 1991 andrebbero evitati per i paesi in transizione.

di attuazione, con beneficio per l'ambiente dell'Europa e per la salute dei cittadini. Inoltre essi saranno necessari dopo l'adesione, a fini di "coesione", come strumenti che contribuiscono a colmare il divario fra le regioni meno sviluppate e le altre, dato che la Comunità deve tener conto dello "sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni" ed è autorizzata ad utilizzare il Fondo di coesione per il finanziamento della politica in materia ambientale¹¹. A più lungo termine i contributi a fondo perduto potrebbero essere riservati a situazioni specifiche e ben definite, ove possano fungere da catalizzatori senza per questo sostituirsi al capitale o ai prestiti e in ogni caso nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato¹².

Tuttavia un'eccessiva dipendenza dai contributi a fondo perduto non è scevra da pericoli. Innanzitutto, in assenza di pressioni esercitate dal mercato che normalmente agiscono da forze equilibranti, occorre fare particolare attenzione per garantire l'efficacia dell'investimento sotto il profilo dei costi. In secondo luogo, alcune forme di sovvenzionamento a fondo perduto sono legate ai termini di presentazione delle proposte, il che può comportare l'insorgere di un mercato "ciclico" altamente instabile per le imprese che forniscono beni e servizi. In terzo luogo, il sovvenzionamento non è "gratuito" nel senso che può comportare notevoli obblighi finanziari e gestionali per il beneficiario. In quarto luogo, se è vero che una piccola frazione di contributi a fondo perduto ha un effetto moltiplicatore per finanziamenti di altro tipo, non bisogna però contarvi troppo: è importante non spiazzare le altre risorse erogando troppi contributi a fondo perduto. Qui il fattore chiave è la sostenibilità economica del pacchetto finanziario: per i progetti che presentano sufficienti garanzie di remunerazione o di crescita dell'investimento non ci sono mai difficoltà a reperire capitali.

Strategie di finanziamento dei progetti

In determinate circostanze può essere opportuno ricorrere a prestiti delle banche commerciali. Alcune banche degli Stati membri dell'UE si stanno specializzando nel finanziamento di progetti per infrastrutture ambientali nei paesi candidati. In molti casi il finanziamento grazie all'indebitamento (contributi, prestiti, obbligazioni) può essere integrato da partecipazioni al capitale; il vantaggio in questo caso è che di solito chi partecipa non persegue una remunerazione annuale, bensì un guadagno in conto capitale, ma in genere questo è possibile solo se vi è una determinata impresa o iniziativa imprenditoriale in cui è possibile investire. Vari comuni hanno costituito società di capitali interamente controllate capaci di attrarre questo tipo di partecipazioni, ma nel complesso questa opzione si presta maggiormente per i progetti facenti capo ad iniziative imprenditoriali del settore privato (comprese le imprese di servizi pubblici privatizzate) o a partecipazioni del settore pubblico e del settore privato (PPP).

La strategia generale di finanziamento di un progetto ha importanti implicazioni per la preparazione del progetto stesso. Ogni investitore avrà bisogno di determinate informazioni presentate inoltre in una certa forma, e se sono coinvolti diversi organismi di finanziamento l'operazione può risultare lunga e complessa. Sono quindi auspicabili relazioni di lungo respiro con i principali organismi di finanziamento, che hanno dimestichezza non solo con la situazione del paese ma anche con le procedure di domanda. Dato che è difficile individuare le fonti idonee senza interpellarne molte che risultano inadatte, è stata sviluppata una serie di moduli PEPA che può essere di ausilio nell'elaborazione dei progetti nei paesi candidati, in

¹¹ Articoli 174, par. 3 e 175, par. 4, del Trattato delle Comunità europee.

¹² Cfr. nella fattispecie la comunicazione dal titolo "Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU C 37/3 del 3.2.2001)

quanto spiega i diversi scopi e metodi operativi delle principali istituzioni finanziarie internazionali.

Le capacità

Lo sviluppo di una valida strategia di finanziamento presuppone non solo l'accesso alle risorse finanziarie, ma anche il potenziamento delle capacità manageriali e di altri elementi più impalpabili. Fattori come la rete di contatti, il livello di formazione o lo scambio di buone pratiche possono essere determinanti per il successo. Il programma PEPA ha riunito rappresentanti dei ministeri dell'ambiente, dei comuni e dei fondi nazionali per l'ambiente di determinate regioni e ha divulgato gli esempi coronati dal successo. Nella prossima fase le autorità locali e regionali saranno spinte a sviluppare strategie di finanziamento agganciate alle politiche di adesione. Il programma PHARE ha già contribuito sensibilmente all'emergere di capacità e competenze grazie all'elaborazione dei progetti dei programmi ISPA e PHARE per i fondi prestrutturali. Alcuni paesi candidati hanno aderito al programma LIFE, che contribuirà con progetti pilota. Le autorità danesi hanno fornito sostegno ad una strategia di finanziamento articolata in dettaglio per la Lituania in cui la sostenibilità economica è analizzata sulla base di un censimento di tutti gli strumenti di investimento municipali. Dato il nutrito numero di soggetti coinvolti, gli aiuti erogati in un contesto bilaterale dovrebbero essere abbinati a un sostegno ulteriore tipo gemellaggi o altro.

5. CONCLUSIONI

Da un'analisi dei programmi di investimento finora presentati emerge che se in alcuni casi i programmi di attuazione e di finanziamento sono stati messi a punto ed in altri sono attesi per i prossimi mesi, molto resta da fare: occorre in particolare abbinare ad essi progetti ed interventi concreti, nonché predisporre strategie di finanziamento per il periodo successivo all'adesione, quando saranno disponibili strumenti strutturali.

Le maggiori difficoltà per predisporre i programmi di investimento sono riscontrate dai paesi di grandi dimensioni, nei quali le competenze per la realizzazione di investimenti in infrastrutture ambientali sono ripartite su diversi livelli dell'amministrazione. Ciò non toglie che elaborare strategie chiare ed approfondite sia possibile, senza dover necessariamente arrivare al grado di dettaglio che un paese piccolo può fare già a livello centrale. Viceversa occorrerebbe aggregare piuttosto i dati provenienti dalle diverse regioni quale base per le politiche e i programmi di finanziamento elaborati a livello centrale o nazionale. Per far questo sarà necessario migliorare la comunicazione e il dialogo con le regioni.

Se si seguiranno i criteri proposti alla sezione 2 per la scelta delle priorità, la qualità dei programmi di investimento potrà trarne giovamento. Lo scambio di esperienze può contribuire ad accelerare il processo, e i paesi candidati appaiono sempre più disposti a condividere i programmi di investimento a lungo termine con altri paesi, come hanno fatto Repubblica ceca, Slovenia e Lituania. Gli esempi di buone pratiche non mancano, ed occorre diffonderli. I programmi di investimento già approvati potrebbero esser resi noti ai ministeri nazionali per l'ambiente dei paesi candidati. Potrebbe così risultare rafforzato il ruolo di catalizzatore del programma PEPA che facilita lo scambio di esperienze mettendo in evidenza e presentando le informazioni esistenti in modo da renderle immediatamente accessibili.

Per parte loro gli Stati membri possono concentrare una parte maggiore dell'assistenza tecnica su base bilaterale offerta ai paesi candidati sullo sviluppo di strategie di finanziamento e sullo scambio di esperienze. Attraverso i programmi comunitari di assistenza tecnica occorre dare

maggior appoggio alle attività atte a correlare la politica di adesione di tipo “*top down*” all’individuazione di progetti a partire dal basso (“*bottom up*”). Non bisogna poi tralasciare la tematica della formazione degli amministratori regionali e locali.

La Commissione si ripropone di continuare la sua opera di rilevazione e affinamento dei dati sul fabbisogno di investimenti e di infrastrutture, e di informazioni sui progetti. La relativa base di dati contiene già oltre un migliaio di progetti che riguardano casi di insufficiente conformità, idee progettuali ed anche progetti completati. L’assistenza tecnica comunitaria farà perno su alcuni degli aspetti qui illustrati: elaborazione di progetti atti a colmare le carenze riscontrate, soprattutto per le direttive che comportano investimenti di rilievo, e consulenza su progetti prioritari. Sarà inoltre rafforzata l’assistenza ai paesi candidati per predisporre programmi di attuazione per direttive specifiche.

In ultima analisi sta comunque ai paesi candidati elaborare e presentare le strategie di finanziamento. Visto il calendario per l’adesione¹³, l’esigenza si fa quanto mai urgente.

¹³ COM (2000)700.

ALLEGATO 1

IMPLICAZIONI SOTTO IL PROFILO DEGLI INVESTIMENTI DELLE PRINCIPALI DIRETTIVE CHE COMPORTANO COSTI RILEVANTI

1. OBBLIGHI IN MATERIA DI RISORSE IDRICHE

SETTORE/ DIRETTIVA	PROBABILE INVESTITORE	INVESTIMENTI DI RILIEVO	ALTRI INVESTIMENTI
Qualità dell'Acqua			
Direttiva acqua potabile	municipalità, imprese/ enti fornitori di servizi pubblici nel settore idrico	impianti di raccolta/captazione delle acque, impianti di trattamento, sistemi di distribuzione e fornitura dell'acqua	controllo acque di superficie, controllo qualità acqua potabile (presso l'impianto e al punto di erogazione)
Direttiva trattamento acque reflue urbane	municipalità, imprese/ enti fornitori di servizi pubblici nel settore idrico, imprese industriali	sistemi di raccolta acque reflue, impianti di trattamento acque reflue	controllo effluenti
Direttiva fanghi di depurazione	imprese industriali, imprese di erogazione dell'acqua pubbliche o privatizzate	sistemi di disidratazione dei fanghi, inceneritori dei fanghi di depurazione, impianti di compostaggio e trattamento, pretrattamento di scarichi industriali immessi nelle fognature	sistemi di trasporto di fanghi, sistemi di spargimento, sistemi di monitoraggio
Direttiva trattamento acque reflue urbane	imprese industriali	Sistemi di trattamento acque reflue, nuovi processi (tecnologie pulite)	controllo qualità dell'acqua, sistemi di modellazione
Direttiva sostanze pericolose e direttiva acque	imprese industriali, municipalità	sistemi di trattamento acque reflue, nuovi processi (tecnologie pulite)	controllo qualità dell'acqua, sistemi di modellazione
Direttiva nitrati	imprese agricole	impianti di stoccaggio rifiuti animali, sistemi di trattamento acque reflue	controllo qualità dell'acqua, sistemi di modellazione
Direttiva quadro sulle acque	autorità regionali (enti competenti per i bacini fluviali) imprese industriali, imprese agricole	impianti di trattamento acque reflue (municipali/industriali), strutture di stoccaggio dei rifiuti animali, ecc.	controllo qualità dell'acqua
Direttiva acque di balneazione	municipalità, imprese/ enti di erogazione dell'acqua	impianti di trattamento acque reflue	controllo qualità dell'acqua

- *Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano*
- *Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane*
- *Direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, modificata dalla direttiva 91/692/CEE del Consiglio, e direttive derivate*
- *Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*
- *Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*
- *Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione*

2. OBBLIGHI IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI

SETTORE/ DIRETTIVA	PROBABILE INVESTITORE	INVESTIMENTI DI RILIEVO	ALTRI INVESTIMENTI
Gestione dei Rifiuti			
Direttiva discariche	municipalità, imprese/enti di pubblici servizi nel settore rifiuti, industria	siti adibiti a discariche rifiuti urbani, a discariche rifiuti pericolosi, chiusura vecchie discariche	raccolta/trasporto rifiuti, controllo acque di superficie/di falda
Direttive incenerimento rifiuti urbani	municipalità, imprese/enti di pubblici servizi nel settore rifiuti	inceneritori rifiuti urbani	raccolta/trasporto rifiuti, controllo qualità dell'aria
Direttiva incenerimento rifiuti pericolosi	industria, imprese/enti di pubblici servizi nel settore rifiuti, ospedali	inceneritori rifiuti pericolosi	raccolta/trasporto rifiuti, controllo qualità dell'aria
Direttiva quadro sui rifiuti	municipalità, imprese/enti di pubblici servizi nel settore rifiuti, imprese di trasporto rifiuti	raccolta/trasporto rifiuti, sistemi integrati di smaltimento rifiuti (inceneritori, discariche)	raccolta/trasporto di rifiuti, controllo qualità dell'aria, controllo acque di superficie e di falda
Direttiva rifiuti pericolosi	municipalità, imprese/enti di pubblici servizi nel settore rifiuti, industria	Discariche rifiuti pericolosi, inceneritori rifiuti pericolosi	raccolta/trasporto rifiuti, controllo qualità dell'aria, controllo acque di superficie e di falda
Direttiva fanghi di depurazione	municipalità, imprese/enti di pubblici servizi nel settore idrico	Discariche per fanghi di depurazione non utilizzabili in agricoltura	laboratori di prova fanghi di depurazione

- *Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti*
- *Direttiva 89/369/CEE del Consiglio, dell'8 giugno 1989, concernente la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani*
- *Direttiva 94/67/CE del Consiglio, del 16 dicembre 1994, sull'incenerimento dei rifiuti pericolosi*
- *Posizione comune (CE) n. 7/2000, del 25 novembre 1999, del Consiglio in vista dell'adozione della direttiva 2000/./CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti*
- *Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio)*
- *Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi (modificata dalla decisione 94/31/EC del Consiglio)*
- *Direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura*

3. OBBLIGHI IN MATERIA DI QUALITÀ DELL'ARIA

SETTORE/ DIRETTIVA	PROBABILE INVESTITORE	INVESTIMENTI DI RILIEVO	ALTRI INVESTIMENTI
Qualità dell'aria			
Direttiva quadro qualità dell'aria e direttive derivate	Autorità locali e regionali, industria	controlli sulle sorgenti puntuali di emissioni atmosferiche, controlli dei flussi di traffico veicolare	controllo qualità atmosferica capacità di modellazione qualità atmosferica
Direttiva qualità dei carburanti	Raffinerie	Modifiche di processo	sistemi di prova
Direttiva COV "fase I"	Terminali petroliferi, trasportatori di carburante, stazioni di servizio	Barriere impermeabili al vapore, unità di recupero COV, raccordi che permettono la raccolta dei COV durante il riempimento	

- *Direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente*
- *Direttiva 99/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo*
- *Direttiva 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 1998, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e recante modificazione della direttiva 93/12/CEE del Consiglio*
- *Direttiva 1999/32/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi e che modifica la direttiva 93/12/CEE*
- *Direttiva 94/63/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994 sul controllo delle emissioni di composti organici volatili(COV) derivanti dal deposito della benzina e dalla sua distribuzione dai terminali alle stazioni di servizio*

4. OBBLIGHI IN MATERIA DI CONTROLLO DELL'INQUINAMENTO INDUSTRIALE

SETTORE/ DIRETTIVA	PROBABILE INVESTITORE	INVESTIMENTI DI RILIEVO	ALTRI INVESTIMENTI
Controllo dell'inquinamento industriale			
Direttiva controllo e prevenzione integrati dell'inquinamento	industria, agroindustria, imprese di servizi pubblici nel settore dei rifiuti	nuovi processi (tecnologie pulite), sistemi di controllo dell'inquinamento	controllo aria/acqua/falde acquifere
Direttiva grandi impianti di combustione	Industria, imprese di pubblici servizi nel settore dell'energia	nuovi processi (tecnologie pulite), sistemi di controllo inquinamento atmosferico	controllo qualità dell'aria
Direttiva solventi	industria, comprese le PMI	nuovi processi (tecnologie pulite), sistemi di controllo inquinamento atmosferico	controllo qualità dell'aria
Direttiva Seveso II (COMAH)	industria	prevenzione degli incidenti	

- *Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)*
- *Direttiva 88/609/CEE del Consiglio, del 24 novembre 1988, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originari dai grandi impianti di combustione (modificata dalla direttiva 94/66/CE del Consiglio)*
- *Direttiva 1999/13/CE del Consiglio, dell'11 marzo 1999, sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti*
- *Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*

ALLEGATO 2

STIMA DEL FABBISOGNO DI FINANZIAMENTI IN CAMPO AMBIENTALE NEI PAESI CANDIDATI

Paese	BG	CY	CZ	EE	H	LV	LT	MT	PL	RO	SK	SI	Totale
Costo totale stima del 1997 in Mio € ¹⁴	15000	1118-1264	13400	1500	13700	1710	2380	NA	35200	22000	5400	1840	122618-122764
Cifre recenti Costo totale in Mio €	8610 ¹⁵	1086 ¹⁶	6600-9400 ¹⁷	4406 ¹⁸	4118-10000 ¹⁹	1480-2360 ²⁰	1600 ²¹	130 ²²	22100-42800 ²³	22000 ²⁴	4809 ²⁵	2430 ²⁶	79260-110001

¹⁴ EDC (1997) *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*, EDC (1999) *Approximation of Environmental Legislation - Role of Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in Cyprus*.

¹⁵ Environmental Resources Management (2000) *Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment Final Reports of Mini-Projects*, marzo 2000.

¹⁶ Governo della Repubblica di Cipro (8/3/2000) *Explanatory Memorandum on Chapter 22 Environment*.

¹⁷ 6,600-9,000: Banca mondiale (1999) *Czech Republic. Toward EU Accession*. Washington DC. 9,400: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA (1999) *European Environmental Priorities: an Integrated Economic and Environmental Assessment*.

¹⁸ Ministero estone per l'ambiente, luglio 2000.

¹⁹ 4,118-9,318: Banca mondiale (1999) *Hungary. On the Road to the European Union*. Washington DC. 10,000: Ministero ungherese per l'ambiente, luglio 2000.

²⁰ 1,480-2,360: Ministero lettone per l'ambiente, luglio 2000. 1,505-1,942: Latvia Regular Report (1999).

²¹ RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) *European Environmental Priorities: An Integrated Economic & Environmental Assessment*.

²² Ministero maltese per l'ambiente (2000) *Relazione presentata alla conferenza IBC di Budapest, 13-14 giugno 2000*.

²³ 22,100-42,800: Banca mondiale (2000) *Poland Toward EU Accession*. Washington DC. 24,900: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) *European Environmental Priorities: an Integrated Economic and Environmental Assessment*.

²⁴ Ministero rumeno per le risorse idriche, il patrimonio boschivo e la tutela ambientale, (2000) *National Plan for Environment ISPA Implementation*.

²⁵ Governo slovacco (2000) *National Programme for the Adoption of the Acquis*.

²⁶ Governo sloveno (1999) *National Programme for the Adoption of the Acquis*.

ALLEGATO 3
PROGRAMMI DI ATTUAZIONE E DI FINANZIAMENTO DIFFERENZIATI
PER DIRETTIVA

Per ciascuna delle direttive riguardo alle quali i paesi candidati richiedono, nei negoziati di adesione, un periodo transitorio, devono essere messi a punto singoli programmi di attuazione e di finanziamento, programmi che potranno tornare utili anche ai fini dell'attuazione di altre direttive. A supporto di una richiesta di periodo transitorio, il programma deve motivare adeguatamente la proroga chiesta per l'attuazione. I paesi candidati avranno strutture proprie per i loro programmi di attuazione e finanziamento. A titolo di esempio è presentato uno schema che i paesi possono seguire.

Relazione

Sintesi delle principali fasi e dei tempi in cui si articola l'attuazione, con motivazione delle proroghe richieste.

1. Introduzione

- *Prescrizioni contenute nella direttiva*
- *Periodo transitorio richiesto*

2. Fasi previste per la completa attuazione

- *Situazione attuale del processo seguito per conformarsi dal punto di vista pratico e carenze dal punto di vista legislativo-istituzionale*
- *Tempi per portare a termine la procedura di recepimento*
- *Tempi per predisporre i meccanismi istituzionali che consentiranno di conformarsi agli obblighi della direttiva*
- *Elenco esauriente dei progetti necessari per una completa attuazione della direttiva*
- *Rapporto fra fabbisogno di risorse pubbliche e private*

3. Strategia di attuazione

- *Contesto della strategia: aspetti socioeconomici e fattori istituzionali*
- *Scenari proposti per la completa attuazione e ipotesi*
- *Ruolo dei diversi soggetti e responsabilità degli investimenti*
- *Programma di sviluppo istituzionale*
- *Impostazione della scelta delle priorità e realizzazione*

4. Modalità di finanziamento dei costi di attuazione

- *Stima dei costi di attuazione nei vari scenari prescelti*
- *Calendario di attuazione*
- *Ripartizione annua degli investimenti per il periodo proposto di attuazione, costi di esercizio e di manutenzione*
- *Fonti di finanziamento*
- *Analisi della sostenibilità economica a livello nazionale, municipale e del nucleo familiare*

5. Programma di attuazione

- *Principali fasi e ipotesi*
- *Iniziative di breve, medio e lungo termine (con elenco dei progetti prioritari)*
- *Calendario per l'attuazione completa (con scadenze-traguardo e date di riferimento)*
- *Misure per la supervisione e il controllo dell'attuazione*