



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.12.2003
COM(2003) 800 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Valutazione dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA)

INDICE

1.	Introduzione	3
1.1.	L'Agenzia europea dell'ambiente	3
1.2.	Obiettivi e ambito della presente valutazione	3
2.	Fonti utilizzate per la presente valutazione	3
3.	CONTESTO DELLA PRESENTE VALUTAZIONE.....	4
3.1.	Le agenzie comunitarie decentrate	4
3.2.	Le aspettative nei confronti dell'AEA	5
3.3.	La disciplina giuridica dell'Agenzia	6
4.	valutazione dei compiti e dei progressi in relazione alla politica ambientale della comunità.....	7
4.1.	Introduzione	7
4.2.	Interpretazione del mandato dell'Agenzia	7
4.3.	Adeguatezza delle risorse dell'Agenzia.....	8
4.4.	Pertinenza della strategia seguita dall'Agenzia	9
4.5.	Le fasi del ciclo decisionale in cui l'intervento dell'Agenzia è risultato più efficace	10
4.6.	Sviluppo delle relazioni con gli altri organismi comunitari e internazionali	11
4.7.	Importanza dell'autonomia dell'AEA.....	12
4.8.	Il valore aggiunto della cooperazione con i paesi terzi	13
4.9.	Efficacia della rete "interna"	15
4.10.	Funzionamento degli organi di gestione	16
4.11.	Adeguatezza dei prodotti e dei servizi dell'agenzia.....	18
4.12.	Le sfide future dell'Agenzia.....	20
4.13.	Opportunità di modificare il regolamento istitutivo.....	21
5.	Conclusioni	22

1. INTRODUZIONE

1.1. L'Agenzia europea dell'ambiente

Il 6 novembre 2003, l'Agenzia europea dell'ambiente celebrerà il suo decimo anniversario. Nonostante il regolamento istitutivo¹ sia stato adottato nel 1990, la decisione sulla sede dell'Agenzia è stata presa soltanto nel 1993 e soltanto nel 1994 l'Agenzia è finalmente divenuta operativa. Nel corso degli anni, l'AEA si è trasformata in un'organizzazione matura che ha ormai un ruolo riconosciuto sulla scena europea.

La missione dell'AEA è di “promuovere lo sviluppo sostenibile e contribuire ad un miglioramento significativo e misurabile dell'ambiente in Europa, fornendo informazioni tempestive, mirate, pertinenti e attendibili ai responsabili delle politiche e all'opinione pubblica”.

L'AEA dispone attualmente di una dotazione finanziaria annua di circa 28 milioni di euro; nel 2002 l'organico era composto da 95 unità, di cui 37 di categoria A. Il principale utilizzatore delle sue informazioni è la Commissione, e in misura molto minore le altre istituzioni, i singoli Stati membri e il pubblico, anche se negli ultimi tempi l'importanza di queste ultime tre categorie di utenti è costantemente cresciuta.

1.2. Obiettivi e ambito della presente valutazione

La presente relazione è prevista dall'articolo 20, paragrafo 2 del regolamento istitutivo dell'Agenzia:

"Entro il 31 dicembre 2003, sulla base di una relazione della Commissione, il Consiglio esamina i progressi compiuti e i compiti svolti dell'Agenzia in connessione con la politica globale della Comunità in materia di ambiente."

La relazione esamina il contributo dell'Agenzia alla politica ambientale comunitaria dal 1994 (anno in cui, una volta stabilita la sede, l'Agenzia è divenuta operativa) al 2003 e formula alcune raccomandazioni destinate all'AEA, ai suoi principali partner e alle parti interessate al fine di migliorare il contributo dell'Agenzia alla politica ambientale comunitaria.

La relazione si concentra sugli aspetti strategici e istituzionali e non sulle attività interne dell'AEA. Queste ultime sono state oggetto nel 2000 di uno studio di valutazione, commissionato dall'AEA stessa a norma dell'articolo 20, paragrafo 1 del regolamento istitutivo ed incentrato specificamente sui risultati e sull'efficienza dell'agenzia. Si invita il Consiglio ad approvare le conclusioni e le raccomandazioni contenute nella presente relazione.

2. FONTI UTILIZZATE PER LA PRESENTE VALUTAZIONE

Per l'elaborazione della presente relazione sono state consultate varie fonti, e in primo luogo la già citata valutazione effettuata nel 2000, consistita essenzialmente in

¹ Regolamento (CEE) n. 1210/1990, modificato dal regolamento (CE) n. 933/1999.

un'analisi molto ampia e approfondita degli aspetti riguardanti la programmazione interna, l'amministrazione, le finanze, il "marketing" e la gestione dell'Agenzia. Tale valutazione ha portato ad una serie di cambiamenti e ha favorito un netto miglioramento in tali settori. Alcune conclusioni e raccomandazioni tratte da questa prima valutazione sono valide anche ai fini della presente valutazione e sono state perciò inserite nella relazione.

La presente relazione si basa principalmente su uno studio realizzato per conto della Commissione dall'Istituto per la politica ambientale europea (*Institute for European Environmental Policy* - IEEP) e dall'Istituto Europeo di Amministrazione Pubblica (*European Institute for Public Administration* - EIPA) tra il 1° marzo e il 31 agosto 2003; il testo integrale dello studio è disponibile sul sito web della Commissione europea². I due istituti hanno consultato il personale e gli utenti dell'Agenzia e altri interessati ed esperti. Lo studio è stato effettuato sotto la guida di un gruppo direttivo, composto da rappresentanti della Commissione europea, del Parlamento europeo, dell'AEA, dei centri tematici europei e dei punti focali nazionali e presieduto dal Professor Bedrich Moldan, presidente del comitato scientifico dell'AEA.

La relazione si basa inoltre sulla recente valutazione dei centri tematici europei (cfr. paragrafo 4.9) condotta dall'AEA e conclusasi nel luglio 2003, e sui vasti preparativi in vista del prossimo programma pluriennale di lavoro dell'Agenzia (2004-2008).

La riflessione sul futuro dell'Agenzia deve essere inquadrata nel più vasto contesto del dibattito attualmente in corso sulle agenzie decentrate della Comunità, alimentato in particolare dalle riflessioni sulla *governance* europea³ e dal crescente numero di agenzie finora istituite.

Infine, nella presente valutazione si è tenuto conto delle implicazioni derivanti per le agenzie dal nuovo regolamento finanziario della Comunità.

3. CONTESTO DELLA PRESENTE VALUTAZIONE

3.1. Le agenzie comunitarie decentrate

Nel quadro del primo pilastro del trattato, la Comunità conta attualmente 15 agenzie decentrate. Come sottolineato dal Libro bianco sulla *governance* europea, le agenzie esistenti e previste sono caratterizzate dall'assenza di un quadro di riferimento generale adattabile secondo le necessità di ognuna. La decisione di istituire ciascuna agenzia è stata motivata dalla necessità di far fronte alle specifiche esigenze del momento, e l'AEA non fa eccezione a questa regola.

A seguito del Libro bianco, la Commissione ha elaborato un quadro di riferimento ben preciso per le agenzie esecutive, che stabilisce fra l'altro i criteri per la loro istituzione, i compiti ad esse normalmente assegnati e gli aspetti organizzativi comuni. Per le agenzie di regolazione è attualmente in corso un dibattito⁴.

² <http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/eea.htm>

³ La *governance* europea - Un Libro bianco, COM (2001) 428 def. del 25.7.2001.

⁴ Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002, GU L 11 del 16.1.2003 (agenzie esecutive) e comunicazione della Commissione COM(2002) 718 def. (agenzie di regolazione).

Tuttavia, così come l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (EUMC), l'Agenzia europea dell'ambiente non è né un'agenzia di regolazione né un'agenzia esecutiva, ma appartiene piuttosto alla categoria di quelle che si potrebbero definire "agenzie di informazione". Ad eccezione dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI) e dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV), tutte le agenzie sono soggette al regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185⁵, che stabilisce un quadro generale ma concerne essenzialmente le questioni di bilancio. Per altri aspetti orizzontali non esiste a tutt'oggi una disciplina generale per questa categoria di agenzie, e d'altronde non è stato chiarito se si tratti di un gruppo sufficientemente omogeneo da giustificare l'adozione di un apposito quadro normativo. Di conseguenza è più difficile indicare un preciso modello di riferimento che possa servire come punto di partenza per la presente valutazione.

3.2. Le aspettative nei confronti dell'AEA

È peraltro possibile ricostruire le aspettative riposte nell'AEA al momento della sua ideazione. Se, come si è detto, ciascuna agenzia è stata istituita per motivi differenti, una metavalutazione delle agenzie comunitarie⁶ ha indicato le seguenti motivazioni ricorrenti valide per tutte le agenzie⁷, e dunque anche per l'AEA:

- *maggiore indipendenza e visibilità.* L'impressione era che una voce indipendente da qualsiasi istituzione comunitaria avrebbe potuto rappresentare una fonte più credibile di informazioni ambientali;
- *capacità di formare personale specializzato e di sviluppare competenze specifiche.* Prima dell'istituzione dell'Agenzia lo stato e la qualità delle informazioni ambientali erano nella migliore delle ipotesi eterogenei. Sin dagli anni '80 la Commissione aveva avviato alcune iniziative per porre rimedio a questa situazione, ma l'impressione era che l'istituzione di un'agenzia specializzata avrebbe potuto migliorare la situazione più rapidamente;
- *maggiore facilità di mantenere contatti regolari con le parti interessate e di assicurarne la partecipazione.* Nel caso dell'AEA, ciò è stato interpretato come necessità di favorire una più stretta cooperazione e una maggiore partecipazione della "società dell'informazione ambientale" in Europa, ossia delle organizzazioni competenti degli Stati membri e dei paesi candidati e in via di adesione, specialmente attraverso la rete di informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET), e di realizzare un'infrastruttura più coerente per la gestione dei dati ambientali in tutta la Comunità, insieme ai vari organismi partner della Commissione e di altre organizzazioni internazionali (OCSE, AIEA, UNEP).

⁵ Regolamento (CE) n. 2343/2002 della Commissione del 23 dicembre 2002, GU L 357 del 31.12.2002, pag. 72.

⁶ Commissione europea, Direzione generale del Bilancio, Metavalutazione del sistema comunitario delle agenzie (15 settembre 2003), http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/meta-evaluation_agencies.pdf.

⁷ Secondo la stessa metavalutazione questi aspetti positivi sono controbilanciati dalla perdita (o dalla perdurante carenza) di competenze interne alla Commissione, dal potenziale rischio di frammentazione tra la Commissione e le agenzie e dalla potenziale assenza di controlli sulla natura e sulla tempestività dei prodotti delle agenzie.

Da un punto di vista più operativo, le aspettative nei confronti dell'AEA traspaiono chiaramente dalla formulazione del suo mandato:“(...) fornitura di informazioni tempestive, mirate, pertinenti e attendibili ai responsabili decisionali e al pubblico in generale”.

Il Sesto programma di azione in materia di ambiente sottolinea che la futura politica ambientale deve basarsi in misura sempre maggiore su una solida conoscenza dell'ambiente e delle tendenze in atto ed evidenzia l'importanza di procedere a valutazioni ex-ante ed ex-post delle politiche. Ciò significa che è ancora più importante fare in modo che l'AEA fornisca il suo apporto sfruttando tutte le potenzialità di cui dispone, e suggerisce la possibilità di un ruolo diverso e più ampio per l'agenzia.

3.3. La disciplina giuridica dell'Agenzia

Il principale atto normativo che disciplina il funzionamento dell'Agenzia è il regolamento istitutivo, adottato nel 1990 e modificato dal regolamento (CE) n. 933/1999. Le modifiche più importanti riguardano l'introduzione dello sviluppo sostenibile quale contesto in cui devono iscriversi le attività ambientali dell'AEA, una definizione più precisa dei compiti, una maggiore attenzione alla necessità di coordinare le attività dell'Agenzia con quelle di altri organismi, compresi gli organismi dei paesi terzi, e infine l'istituzione del comitato esecutivo. Il regolamento del 1999 specifica in un considerando che le future valutazioni dei risultati e dei compiti dell'agenzia devono coincidere con il ciclo del programma quinquennale di lavoro, cosicché la presente relazione può essere considerata la prima di tali valutazioni. Con la modifica del 1999 è stato eliminato l'obbligo di procedere ad una revisione periodica del regolamento istitutivo.

A seguito dell'adozione del nuovo regolamento finanziario⁸, i regolamenti istitutivi dell'AEA e di altre agenzie sono stati ulteriormente modificati nel 2003. Le modifiche riguardano la responsabilità del revisore interno della Commissione nei confronti del bilancio delle agenzie, le regole contabili applicabili alle agenzie, la responsabilità per il discarico del bilancio e la determinazione della tabella dell'organico. Contemporaneamente sono state proposte altre due modifiche non strettamente collegate al regolamento finanziario, volte ad assicurare un più ampio accesso ai documenti e a chiarire la procedura per la nomina dei direttori delle agenzie⁹. Tali modifiche non sono state recepite nell'ultima revisione del regolamento istitutivo, ma la Commissione ha proposto di tenerne conto in occasione della prossima revisione del regolamento.

⁸ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, GU L 24 del 16.9.2002 e regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, GU L 357 del 31.12.2002.

⁹ Proposta della Commissione COM(2002) 406 def.

4. VALUTAZIONE DEI COMPITI E DEI PROGRESSI IN RELAZIONE ALLA POLITICA AMBIENTALE DELLA COMUNITÀ

4.1. Introduzione

I titoli dei paragrafi del presente capitolo corrispondono alle principali questioni analizzate su richiesta della Commissione nello studio indipendente fatto eseguire per valutare i progressi e i compiti dell'AEA in relazione alla politica generale della Comunità in materia ambientale: adeguatezza del mandato dell'agenzia e delle sue risorse finanziarie, pertinenza e focalizzazione delle sue attività, cooperazione con altri organismi, grado di autonomia necessario, cooperazione con paesi terzi, rete di collaboratori permanenti, organi di gestione, prodotti e servizi e sfide da affrontare in futuro.

4.2. Interpretazione del mandato dell'Agenzia

Il mandato dell'AEA così come formulato negli articoli 2 (compiti) e 3 (settori di attività) del regolamento istitutivo è molto ampio, giacché in pratica comprende tutte le tematiche ambientali e tutte le categorie di utenti, dalle istituzioni comunitarie al pubblico in generale. L'intervento dell'Agenzia è previsto in quasi tutte le fasi del ciclo decisionale e riguarda tutti gli aspetti del processo di gestione delle informazioni.

Se da un lato era necessario conferire all'Agenzia un mandato piuttosto ampio per rispondere all'evoluzione delle priorità politiche, dall'altro, tuttavia, la vasta gamma di compiti e settori di attività ha determinato un livello di aspettative che non sempre è stato possibile soddisfare, a prescindere dall'adeguatezza o meno delle risorse disponibili. Di conseguenza si è posta la necessità di interpretare il mandato stabilito nel regolamento istitutivo e di identificarne le priorità, per poterlo tradurre in un programma concreto di priorità e di attività.

Se nei primi anni l'individuazione delle priorità e delle attività è stata oggetto di periodiche divergenze di opinioni, soprattutto tra la Commissione e l'Agenzia, attualmente esiste ormai una visione comune piuttosto chiara dei rispettivi compiti, malgrado qualche occasionale contrasto.

Nell'adempimento del proprio mandato, l'AEA ha finora soddisfatto la maggior parte delle aspettative; tuttavia in alcuni settori l'apporto è stato insufficiente o nullo. Questo aspetto è particolarmente critico per due dei settori specificamente indicati dall'articolo 3, paragrafo 2 come prioritari: le emissioni sonore e le sostanze chimiche.

Dato il limitato incremento delle risorse disponibili, è opportuno che l'agenzia e i suoi utenti accettino il fatto che alcuni settori siano trascurati, pena l'evidente rischio di assegnare a ciascun settore risorse così esigue da non riuscire più a garantire un livello minimo di competenza e di qualità.

La necessità di chiarire le aspettative e le priorità di azione è un aspetto comune a tutte le agenzie, così come l'esigenza di rafforzare i legami con i servizi della Commissione e di sviluppare un approccio più orientato al cliente (o all'utente).

Raccomandazioni:

- Nella prossima revisione del regolamento occorrerà descrivere in maniera più chiara e precisa i compiti e le priorità dell'Agenzia, in modo tale che il suo mandato continui ad essere flessibile e pertinente rispetto alla politica ambientale della Comunità, pur rimanendo effettivamente attuabile.
- In attesa di una modifica del regolamento, l'AEA dovrà cercare di coordinare in modo ancora più efficace la propria programmazione a lungo termine con quella dei suoi utenti principali, in particolare la Commissione.

4.3. Adeguatezza delle risorse dell'Agenzia

Dall'inizio delle sue attività, l'Agenzia è andata man mano ingrandendosi e attualmente dispone di un organico di 95 unità (2002) e di una dotazione finanziaria annua di 27,6 milioni di euro. A parte un incremento più consistente nei primi anni, l'aumento della dotazione finanziaria dell'AEA è stato graduale e comparabile a quello di altre agenzie comunitarie. L'AEA è finanziata principalmente tramite un contributo della Comunità (pari a 19,3 milioni di euro nel 2002). Un'altra fonte importante di finanziamento è costituita dai contributi versati dai paesi membri non appartenenti all'Unione europea (l'importo era di 2,3 milioni di euro nel 2002 e dovrebbe ammontare a 5,8 milioni di euro nel 2003). Dopo il 1° maggio 2004, i contributi dei 10 paesi in via di adesione saranno integrati nel contributo comunitario.

Gran parte delle competenze specializzate dell'AEA è concentrata nei centri tematici europei (ETC – cfr. paragrafo 4.9). Gli ETC e il loro personale sono finanziati dall'AEA, ma beneficiano anche di fondi stanziati dai paesi ospitanti, per una quota pari al 25% circa del loro bilancio totale.

Tenuto conto dell'ampiezza del mandato (cfr. paragrafo 4.2), non sorprende che la dotazione finanziaria e il personale non siano stati sufficienti a soddisfare tutte le richieste di assistenza rivolte all'Agenzia. La limitatezza delle risorse è un elemento costante in tutta la storia dell'Agenzia, ma è stata avvertita soprattutto nei primi anni, quando lo scarto tra le ambizioni e i prodotti e i servizi effettivamente forniti era maggiore rispetto ad oggi; l'insufficienza dei fondi a disposizione ha però favorito un salutare processo d'individuazione delle priorità in seno all'Agenzia e al suo consiglio d'amministrazione e fra i suoi utenti. Tuttavia le richieste d'assistenza rivolte all'Agenzia restano maggiori di quanto si possa fornire.

Ad eccezione dell'UAMI e dell'UCVV, le cui attività principali sono finanziate dagli importi corrisposti dagli utenti a fronte dei servizi resi e non dal bilancio comunitario, la Commissione applica a tutte le agenzie il principio per cui le attività rientranti nel mandato previsto dal regolamento istitutivo devono essere finanziate con un contributo della Comunità, per non compromettere il potere delle autorità di bilancio. Fanno eccezione soltanto le attività di carattere più strutturale connesse all'allargamento, le attività specificamente richieste dalla Commissione o altre attività esplicitamente autorizzate dalle autorità di bilancio. Questo stesso principio implica inversamente che i servizi della Commissione non possono affidare

all'esterno alcuna attività rientrante nelle competenze di un'agenzia¹⁰. In pratica tali linee guida sono risultate difficili da rispettare e aperte a diverse interpretazioni, a causa della definizione molto ampia delle competenze delle agenzie, nel caso di specie dell'AEA. I limiti all'assegnazione di risorse supplementari hanno in alcuni casi determinato soluzioni non ottimali, ad es. l'esternalizzazione di attività in settori in cui l'Agenzia possedeva le migliori competenze.

Per una serie di prodotti e servizi è risultato essenziale un finanziamento aggiuntivo ad integrazione del contributo comunitario. Le eccezioni sopra menzionate sono state utilizzate per lo sviluppo della rete EIONET in vista dell'allargamento, per il processo "Ambiente per l'Europa"¹¹ e per l'integrazione della dimensione ambientale nelle altre politiche comunitarie; uno dei principali esempi è costituito dalle tre relazioni per il processo "Ambiente per l'Europa". Tuttavia l'inconveniente di questa soluzione è lo sviluppo limitato di competenze specializzate in seno all'AEA per tali prodotti e servizi aggiuntivi; per la loro realizzazione l'Agenzia ha dovuto far ricorso più del solito a competenze esterne, senza alcuna garanzia di proseguire le attività in futuro.

Raccomandazioni:

- L'autorità di bilancio deve assicurare all'agenzia le risorse necessarie per l'adempimento dei suoi compiti e il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal regolamento. L'attribuzione di nuovi compiti permanenti non compensata da una riduzione equivalente di altri compiti deve essere controbilanciata da un aumento dell'importo del contributo comunitario.
- Per importanti compiti a lungo termine non rientranti nelle normali attività dell'AEA, la Commissione e l'Agenzia devono cercare di definire modalità di finanziamento in grado di assicurare la necessaria stabilità delle priorità di lavoro e lo sviluppo di competenze specializzate in seno all'Agenzia.

4.4. Pertinenza della strategia seguita dall'Agenzia

Coerentemente con il regolamento istitutivo, i principali destinatari delle attività dell'AEA sono stati i protagonisti del processo decisionale a livello comunitario, in particolare la Commissione, e in misura molto minore gli altri utenti, tra cui il pubblico in generale.

La pertinenza rispetto alla politica ambientale è stata una delle considerazioni fondamentali per la maggior parte dei prodotti e dei servizi dell'Agenzia. Nella pianificazione delle proprie attività, l'AEA ha tenuto conto delle principali priorità della politica ambientale comunitaria definite nel Quinto e nel Sesto programma di azione in materia ambientale. Tuttavia gli obiettivi fissati nei primi due programmi pluriennali di lavoro (1994-1998 e 1999-2003) erano troppo ambiziosi e non tutte le priorità hanno beneficiato dello stesso sostegno.

¹⁰ SEC (95) 465.

¹¹ Processo paneuropeo per il miglioramento dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nell'intera regione europea, al quale partecipano l'Unione europea, i paesi candidati e in via di adesione dell'Europa orientale e i Nuovi Stati Indipendenti.

La collaborazione con la Commissione è stata intensa sin dall'inizio e la programmazione delle attività è ormai sincronizzata con quella dei servizi della Commissione, al fine di assicurare che i prodotti e i servizi forniti corrispondano alle esigenze della Commissione. La rispondenza alle esigenze è risultata maggiore nei casi in cui l'AEA è stata coinvolta sin dall'inizio nel processo di formulazione delle politiche.

La collaborazione con il Consiglio (in particolare il processo di integrazione detto "processo di Cardiff", nel quale l'agenzia ha acquisito una notevole competenza) e con le presidenze si è gradualmente intensificata e attualmente è considerata molto proficua. Tale collaborazione ha consentito all'AEA di stabilire canali di comunicazione con gli Stati membri e di sostenere più da vicino questa fase del processo decisionale.

Nonostante la sua partecipazione all'elaborazione della politica ambientale sia cresciuta notevolmente grazie alla procedura di codecisione, il Parlamento europeo non ha fatto ricorso se non in misura limitata all'apporto dell'AEA. Da un lato, infatti, l'Agenzia è meno preparata per soddisfare le esigenze del Parlamento europeo, in quanto ad esempio attualmente non dispone delle competenze o dei contatti necessari per le attività che il Parlamento europeo vorrebbe veder realizzate per quanto riguarda le strutture amministrative deputate all'attuazione della politica ambientale negli Stati membri, e dall'altro il Parlamento europeo non ha ancora messo a punto un meccanismo efficace per formulare richieste precise in tempo utile, in modo da consentire all'AEA di tenerne conto nella propria programmazione.

Non tutte le attività dell'AEA sono direttamente influenzate dalla domanda. L'agenzia ha il compito di trasmettere segnali importanti qualora ritenga che essi debbano essere presi in considerazione dalle istituzioni comunitarie e dagli Stati membri, ed è importante che questo suo ruolo venga salvaguardato.

Raccomandazioni:

- L'AEA deve continuare a sforzarsi di far coincidere le proprie attività con i temi prioritari della politica ambientale comunitaria.
- L'AEA deve pianificare le proprie attività e lo stanziamento delle risorse in modo tale da essere in grado di apportare il proprio contributo in tutte le fasi del processo decisionale.
- Il Parlamento europeo e l'AEA devono stabilire un meccanismo più efficace per definire il tipo di apporto più appropriato che dovrà essere fornito dall'Agenzia.
- L'AEA deve mantenere la sua funzione di allerta e continuare ad assicurare la tempestiva segnalazione dei problemi emergenti alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri.

4.5. Le fasi del ciclo decisionale in cui l'intervento dell'Agenzia è risultato più efficace

Il regolamento istitutivo consente all'Agenzia di apportare il suo contributo in tutte le fasi del processo decisionale. Pur avendo contribuito in qualche misura alla maggior parte delle fasi del processo decisionale, l'AEA ha concentrato le sue attività

soprattutto sulle fasi iniziali (identificazione e definizione dei problemi) e finali (monitoraggio, comunicazione dei dati e valutazione), prestando minore attenzione all'identificazione delle opzioni strategiche, alla loro valutazione e all'attuazione delle politiche, pur essendo chiaramente in grado di contribuire anche a tali fasi.

Il ruolo dell'AEA nella valutazione delle opzioni strategiche, nella verifica dell'efficacia delle politiche comunitarie e nella formulazione di raccomandazioni basate su tali valutazioni è stato oggetto di un continuo dibattito tra l'Agenzia e le varie parti interessate. Se da un lato l'AEA è certamente in grado di assumere un ruolo più ampio, dall'altro la Commissione ritiene che essa debba concentrarsi in primo luogo sull'adempimento dei suoi compiti fondamentali, e in particolare contribuire all'osservanza degli obblighi di comunicazione dei dati previsti dal diritto comunitario e al miglioramento della qualità complessiva delle informazioni ambientali di base.

Con il Parlamento europeo le discussioni hanno riguardato essenzialmente il ruolo che l'Agenzia può svolgere per fornire al Parlamento europeo una visione di insieme sulla qualità dell'attuazione della legislazione ambientale da parte degli Stati membri e sulla valutazione delle opzioni strategiche. Pur concordando in linea di principio sul fatto che si tratta di settori in cui l'AEA può svolgere un ruolo importante, né il Parlamento europeo né l'Agenzia sono ancora riusciti a trovare il modo per realizzare questi obiettivi.

Il problema è dato dal fatto che l'AEA non è l'unico soggetto ad intervenire in settori quali la valutazione ex-ante ed ex-post delle politiche, ed è quindi necessario un maggiore coordinamento, soprattutto con i servizi della Commissione.

Raccomandazioni:

- Il compito fondamentale dell'AEA rimane quello di individuare lo stato e le tendenze dell'ambiente in Europa e di assistere la Comunità e gli Stati membri nei loro obblighi di comunicazione dei dati.
- Una volta acquisita la piena padronanza dei suoi compiti fondamentali, l'AEA potrebbe gradualmente estendere il suo intervento in tutte le fasi del ciclo decisionale, in stretta cooperazione con i servizi della Commissione, ai quali spetta la responsabilità primaria di definire le scelte strategiche.

4.6. Sviluppo delle relazioni con gli altri organismi comunitari e internazionali

La cooperazione con gli altri organismi comunitari e internazionali operanti nello stesso settore si è notevolmente sviluppata nel corso degli anni. A norma dell'articolo 15 del regolamento istitutivo, l'agenzia è tenuta a cooperare con il Centro comune di ricerca, l'Ufficio statistico della Commissione e a collaborare ai programmi comunitari di ricerca e sviluppo in materia ambientale. L'agenzia deve inoltre cooperare con altri organismi quali l'Agenzia spaziale europea, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), ecc.

L'obiettivo generale è limitare la duplicazione delle attività e sviluppare al massimo le sinergie, ad esempio mediante pubblicazioni congiunte o l'utilizzo degli stessi dati di base. Normalmente la cooperazione è istituzionalizzata mediante la conclusione di

memorandum d'intesa o altri documenti di analoga natura. Poiché il grado di istituzionalizzazione è deciso caso per caso, gli accordi con gli altri organismi non seguono un unico modello né obbediscono ad una politica coerente.

In generale la cooperazione è stata fruttuosa. La sovrapposizione tra le attività dei vari organismi è limitata e l'AEA è apprezzata per il notevole valore aggiunto apportato nel campo della gestione dei dati ambientali in Europa.

Sarebbe tuttavia possibile sfruttare ulteriori sinergie, soprattutto attraverso un maggior numero di attività comuni, ad esempio nel campo delle pubblicazioni o della richiesta di dati. Un'attenzione speciale merita la cooperazione con l'Ufficio statistico della Commissione, in quanto l'interazione tra il sistema statistico europeo e la rete dei punti focali nazionali è scarsa. Sarebbe inoltre utile una maggiore cooperazione con la Commissione nel programma quadro di ricerca, per favorire lo sfruttamento delle conoscenze scientifiche ed economiche.

Infine i progressi realizzati nello sviluppo di un sistema condiviso di dati ambientali, aspetto potenzialmente importante per la cooperazione con tali organismi, sono piuttosto limitati, nonostante l'impegno dell'AEA e l'evidente interesse delle parti interessate.

Raccomandazione:

- L'AEA deve prestare maggiore attenzione alla cooperazione con altri organismi comunitari o internazionali, in particolare Eurostat e il Centro comune di ricerca e con il Sesto programma quadro di RST, per assicurare maggiori sinergie tra le attività da essa svolte nei settori prioritari e quelle dei suoi partner. Un approccio coerente alla cooperazione con gli organismi comunitari e internazionali potrebbe contribuire a chiarire le priorità generali e la suddivisione dei compiti tra l'AEA e tali organismi. L'AEA e gli organismi interessati dovrebbero coordinare con il massimo anticipo possibile la programmazione annuale delle attività.
- Una volta rafforzata la cooperazione, l'obiettivo specifico dovrebbe essere quello di accelerare la messa a punto di un sistema europeo di informazione in campo ambientale condiviso e interoperabile, non limitato alle sole fonti di informazione dell'AEA ma esteso anche ai dati forniti nel quadro degli obblighi di comunicazione previsti dal diritto comunitario e dai vari accordi ambientali multilaterali.

4.7. Importanza dell'autonomia dell'AEA

L'AEA non è collegata in senso stretto a nessuna delle istituzioni comunitarie. Il regolamento ne assicura l'autonomia in vari modi, principalmente definendo in maniera molto ampia il suo mandato e assicurando la rappresentanza di molteplici interessi nel suo consiglio di amministrazione. Inoltre l'Agenzia si è costruita nel tempo una solida reputazione, circostanza che a sua volta favorisce la fiducia degli utenti, accrescendo ulteriormente il suo margine di manovra.

Al tempo stesso, tuttavia, l'AEA è risultata fortemente dipendente dalla Comunità e dagli Stati membri sotto due profili. In primo luogo, dal punto di vista delle risorse: il contributo comunitario e la tabella dell'organico dell'agenzia sono decisi dal Consiglio e dal Parlamento europeo. La Commissione negozia su mandato del

Consiglio l'importo del contributo dovuto dai paesi terzi aderenti all'Agenzia. L'accesso ai programmi comunitari di sostegno passa attraverso la Commissione, che è responsabile della loro gestione. In secondo luogo l'Agenzia dipende per una parte dei propri dati di base dagli Stati membri, da Eurostat o da altri servizi della Commissione, che cooperano con l'Agenzia su base volontaria.

L'autonomia dell'AEA ha provocato qualche contrasto (soprattutto con la Commissione ma talvolta anche con altri organismi), ad esempio sul controllo dei suoi prodotti. Nel corso degli anni i contrasti sono andati attenuandosi, grazie soprattutto al chiarimento dei ruoli rispettivi della Commissione e dell'Agenzia e ad una migliore gestione dei rapporti reciproci.

L'indipendenza dell'Agenzia è considerata un requisito essenziale per la credibilità delle informazioni fornite. L'autonomia dell'AEA è risultata più efficace nei settori in cui l'agenzia ha la responsabilità primaria: raccolta dei dati, trattamento delle informazioni e, in misura minore, individuazione dei dati necessari, soprattutto per quanto riguarda l'identificazione dei problemi ambientali. In altri settori, in cui la responsabilità dell'AEA è condivisa o limitata (valutazione delle tendenze, selezione delle opzioni strategiche, valutazione della loro efficacia, ecc.) il valore aggiunto dell'autonomia è meno evidente e il ruolo dell'Agenzia è risultato più efficace in presenza di uno stretto coordinamento con gli altri soggetti coinvolti.

Tuttavia l'indipendenza dell'AEA non deriva soltanto dalla sua autonomia giuridica. La qualità dei prodotti è il fattore determinante su cui si basano l'autorità e l'influenza dell'Agenzia, che a loro volta rafforzano la sua indipendenza. Per questo motivo è necessario un impegno continuo da parte dell'Agenzia per migliorare ulteriormente la qualità e la pertinenza dei suoi prodotti.

Raccomandazioni:

- È necessario salvaguardare l'autonomia dell'AEA in seno alla Comunità.
- L'AEA deve sforzarsi di migliorare ulteriormente la qualità e la pertinenza dei suoi prodotti, principalmente attraverso una maggiore tempestività e un'individuazione più mirata dei destinatari e il rafforzamento dei meccanismi di controllo della qualità scientifica dei risultati.

4.8. Il valore aggiunto della cooperazione con i paesi terzi

All'inizio delle sue attività, l'AEA poteva contare su 12 paesi membri, ossia gli allora 12 Stati membri della Comunità europea. Poco prima dell'adesione all'Unione europea di Svezia, Finlandia e Austria, anche il Liechtenstein, l'Islanda e la Norvegia hanno aderito all'Agenzia¹², portando a 18 il numero dei paesi membri. Questi ultimi tre Stati sono membri a pieno titolo ma senza diritto di voto nel consiglio di amministrazione. Negli ultimi due anni tutti i paesi candidati e in via di adesione sono divenuti membri dell'Agenzia. I paesi non appartenenti all'Unione europea saranno membri a pieno titolo ma senza diritto di voto. L'AEA è la prima agenzia ad aver pienamente integrato tutti i paesi in via di adesione nelle proprie attività, grazie

¹² Nella presente relazione viene utilizzato, in quanto di uso comune, il termine "adesione". Tuttavia gli accordi bilaterali conclusi tra la Comunità e i paesi terzi a proposito dell'Agenzia europea dell'ambiente utilizzano il termine "partecipazione" anziché "adesione".

al sostegno finanziario del programma PHARE. L'agenzia collabora da qualche anno con i paesi dei Balcani occidentali, con il sostegno del programma CARDS (*Community Assistance for Reconstruction Democratisation and Stabilisation* – assistenza comunitaria per la ricostruzione, la democratizzazione e la stabilizzazione) e ha inoltre avviato una cooperazione con la Svizzera, paese con il quale recentemente la Commissione ha concluso i negoziati tecnici ufficiali ai fini dell'adesione a pieno titolo all'Agenzia. Infine, l'AEA ha contribuito sostanzialmente al processo "Ambiente per l'Europa" (con il sostegno di TACIS). Ciò ha consentito all'Agenzia di stabilire una prima forma di cooperazione con i paesi dell'Europa orientale, del Caucaso e dell'Asia centrale.

La possibilità di adesione dei paesi terzi è prevista dal regolamento istitutivo dell'Agenzia e il suo ampliamento è stato realizzato coerentemente con la politica esterna generale della Comunità. Sotto questo profilo la principale considerazione è stata quella di utilizzare l'adesione all'Agenzia come strumento per preparare il terreno all'adesione all'Unione europea e per armonizzare i sistemi di informazione ambientale dei paesi limitrofi con i sistemi vigenti nell'Unione europea.

L'eventuale ulteriore ampliamento dell'AEA è subordinato ad un'altra importante condizione: la cooperazione con i paesi terzi deve apportare ad entrambe le parti un valore aggiunto in campo ambientale.

A parte i paesi candidati e in via di adesione e la Svizzera, l'Agenzia appare come uno strumento utile per approfondire la cooperazione con i paesi terzi, in primo luogo con i paesi dei Balcani occidentali, per i quali l'Agenda di Salonicco prevede la partecipazione alle attività delle agenzie comunitarie a condizioni simili a quelle stabilite per i paesi candidati, e in secondo luogo con i paesi dell'iniziativa per un'Europa ampliata.

L'ampliamento dell'AEA e la cooperazione con i paesi terzi non (ancora) trasformatasi in una vera e propria adesione all'Agenzia hanno avuto effetti molto positivi, consentendo un'analisi più completa, dettagliata e pertinente dello stato e delle tendenze dell'ambiente nel territorio europeo. Per i paesi coinvolti ciò ha significato il miglioramento dei rispettivi sistemi di gestione e trasmissione dei dati e la loro armonizzazione con gli standard europei. Dal punto di vista politico il processo è stato significativo in quanto ha trasmesso un chiaro segnale dei progressi compiuti verso l'adesione all'Unione europea.

Nonostante il numero di membri più che raddoppiato, in generale i problemi di adattamento sono stati limitati, grazie alla gradualità dell'ampliamento (in tutti i casi la cooperazione è iniziata molto prima dell'adesione ufficiale) e al sostegno finanziario alle attività supplementari. Rimangono tuttavia ancora alcuni passi da compiere perché l'AEA diventi un'agenzia pienamente rappresentativa al servizio dei suoi 31 paesi membri. Inoltre l'adesione di nuovi paesi ha determinato un notevole aumento del numero di membri del consiglio di amministrazione e un ulteriore ampliamento potrebbe comprometterne l'efficienza e la gestibilità.

Raccomandazioni:

- La principale priorità dell'AEA nel quadro dell'allargamento è la piena integrazione dei 13 paesi che recentemente hanno iniziato a partecipare ai suoi

lavori e alle sue attività. Fatta eccezione per l'adesione della Svizzera, nell'immediato futuro non è opportuno un ulteriore ampliamento dell'Agenzia.

- L'AEA deve continuare ad essere uno dei primi punti di contatto per i paesi terzi che desiderano cooperare con l'Unione europea in campo ambientale a livello tecnico, ad esempio nel quadro dell'iniziativa per un'Europa ampliata¹³ e dell'Agenda di Salonicco. La cooperazione deve essere parte integrante della politica della Comunità nei confronti di un determinato paese terzo e deve poter contare su una solida base finanziaria in aggiunta al contributo ordinario versato dalla Comunità all'AEA.

4.9. Efficacia della rete “interna”

L'AEA è il nodo centrale della rete di punti focali nazionali (*National Focal Points - NFP*), che costituiscono i punti di contatto dell'Agenzia in ciascun paese membro. A loro volta i punti focali nazionali dispongono di una propria rete di centri di riferimento nazionali (*National Reference Centres - NRC*) e di punti di contatto principali (PCP). Infine sono stati costituiti i centri tematici europei (*European Topic Centres - ETC*), ossia consorzi di istituti ed organismi di consulenza dei paesi membri dell'AEA che svolgono una parte del programma di lavoro sulla base di un contratto con l'Agenzia. I punti focali nazionali, i centri di riferimento nazionali, i punti di contatto principali e i centri tematici europei costituiscono insieme la Rete europea di informazione e osservazione ambientale (EIONET).

EIONET è un'infrastruttura di importanza fondamentale nella struttura decentrata dell'AEA, in quanto non soltanto è il canale principale di trasmissione di dati fondamentali per l'Agenzia, ma inoltre apporta competenze specializzate provenienti da tutta Europa e costituisce un forum di discussione delle attività e delle priorità dell'Agenzia.

I centri tematici europei, attualmente in numero di cinque (acqua, aria e cambiamenti climatici, flussi di rifiuti e materiali, natura e biodiversità e ambiente terrestre), operano sulla base di contratti triennali con l'AEA e le loro attività e la struttura complessiva sono periodicamente soggette a revisione. Più della metà del bilancio operativo dell'Agenzia è destinato ai centri tematici europei¹⁴, nei quali è concentrata la maggior parte delle competenze specializzate dell'Agenzia nei settori sopra indicati.

L'AEA svolge un ruolo attivo nella gestione della rete EIONET, assicurando il coordinamento delle attività, la messa a punto di strumenti di carattere generale e il miglioramento della qualità e della coerenza del materiale fornito dai punti focali nazionali e dai centri tematici europei.

L'istituzione, il mantenimento e il miglioramento della rete EIONET rappresentano una delle principali realizzazioni dell'AEA. Tuttavia la rete presenta ancora alcuni punti deboli, in primo luogo la diversa organizzazione e qualità delle reti nazionali su

¹³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo “Europa ampliata - Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali”, COM (2003) 104 def.

¹⁴ Secondo i dati relativi al 2002 si tratta di 6,5 milioni di euro su un totale di 12,2 milioni di euro. Fonte: AEA, Relazione annuale 2002.

cui è basata e in secondo luogo i contatti troppo limitati tra i punti focali nazionali e il consiglio di amministrazione dell'agenzia, cosicché talvolta i punti focali nazionali non dispongono di informazioni strategiche essenziali e, viceversa, il consiglio di amministrazione non riceve importanti informazioni tecniche.

Così come i punti focali nazionali, i centri tematici europei rafforzano il legame tra i paesi membri dell'AEA e apportano competenze di alto livello, al punto che sono diventati partner apprezzati di molti utenti dell'Agenzia. Contemporaneamente, però, l'attuale sistema presenta alcune importanti carenze. Il fatto di concentrare la competenza tematica nei centri tematici europei indebolisce le capacità centrali dell'Agenzia. L'esistenza dei centri tematici europei interpone un ulteriore livello di burocrazia tra l'Agenzia e i suoi utenti, complicando inutilmente la comunicazione. Per l'AEA è difficile dirigere le attività dei centri tematici europei, a causa della distanza e della mancanza di una chiara visione strategica da parte del personale. Inoltre, l'AEA può destinare a questo compito solo una piccola parte del proprio personale, che non necessariamente possiede le competenze per valutare le attività degli ETC. Come dimostra la recente (2003) valutazione dei centri tematici europei, questi ultimi sono meno adatti ad affrontare questioni trasversali, attinenti a più tematiche. Infine, data la durata relativamente breve dei contratti (tenendo conto della necessità di costituire una nuova organizzazione), l'AEA rischia di perdere le competenze acquisite nell'arco di tre o di sei anni.

Raccomandazioni:

- Occorre rafforzare la rete EIONET, che rappresenta un'infrastruttura operativa fondamentale per l'AEA.
- L'AEA deve rafforzare lo scambio di informazioni tra i punti focali nazionali e il consiglio di amministrazione, per assicurare una migliore comprensione reciproca tra la sfera politica e la sfera tecnica dell'agenzia, ad esempio coinvolgendo maggiormente i punti focali nazionali nell'esame preventivo delle questioni da sottoporre all'esame del consiglio di amministrazione e viceversa informando il consiglio di amministrazione sui risultati delle discussioni tecniche in seno ai punti focali nazionali.
- L'AEA deve ovviare alle evidenziate carenze del sistema che regola i centri tematici europei e deve cercare di disporre più a lungo delle competenze specializzate nei settori attualmente appannaggio dei centri tematici, continuando nel contempo ad assicurare il ricorso alle competenze esistenti negli Stati membri.

4.10. Funzionamento degli organi di gestione

Consiglio di amministrazione e comitato esecutivo

Il consiglio di amministrazione rappresenta i principali interlocutori comunitari dell'AEA. Esso si riunisce tre volte l'anno e assicura la supervisione delle scelte strategiche dell'AEA, oltre a fungere da organo di controllo del direttore esecutivo. I membri del consiglio di amministrazione sono generalmente rappresentanti ad alto livello delle amministrazioni degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie. Dall'istituzione dell'agenzia, il numero di membri del consiglio di amministrazione è notevolmente aumentato, passando da 16 (2 rappresentanti della Commissione, 2 esperti nominati dal Parlamento europeo, 12 rappresentanti degli Stati membri) a 35

(2 rappresentanti della Commissione, 2 del Parlamento europeo, 15 rappresentanti degli Stati membri dell'Unione europea e 16 dei paesi terzi in qualità di membri senza diritto di voto). Con l'aumento del numero di paesi membri, anche l'agenda del consiglio di amministrazione è divenuta via via più fitta. È questo il motivo principale che ha portato all'istituzione di un comitato esecutivo, ufficializzata nel 1999 in occasione della modifica del regolamento istitutivo dell'Agenzia. Il comitato esecutivo è composto attualmente da 6 membri: 1 rappresentante della Commissione, 1 rappresentante nominato dal Parlamento europeo, il presidente e i 3 vicepresidenti del consiglio di amministrazione. Il presidente del comitato scientifico siede in qualità di osservatore sia nel consiglio di amministrazione sia nel comitato esecutivo.

Negli ultimi anni, il comitato esecutivo ha visto crescere le proprie responsabilità e attualmente prende alcune decisioni di carattere esecutivo e prepara le decisioni del consiglio di amministrazione. Il comitato è considerato una struttura molto soddisfacente in grado di assumere maggiori responsabilità, a condizione che la sua composizione e le sue attività siano totalmente trasparenti.

Per quanto riguarda il consiglio di amministrazione, i problemi principali sono i seguenti:

- *supervisione*: come indicato in precedenza, il carattere aperto e flessibile del regolamento istitutivo lascia sostanzialmente all'AEA un notevole margine di discrezionalità nella scelta delle attività da svolgere. Se da un lato, giustamente, il consiglio di amministrazione non vuole perdersi nei dettagli della gestione, dall'altro esso può avere difficoltà ad esercitare un controllo sulle attività e sulle priorità dell'AEA, ma anche in settori quali le finanze e l'amministrazione, nonostante la presenza di un revisore interno. La situazione è aggravata dal fatto che è l'Agenzia stessa a provvedere al segretariato del consiglio di amministrazione e della presidenza.
- *equilibrio tra interessi nazionali e comunitari*: dato l'aumento del numero di membri, si registra un crescente squilibrio tra la rappresentanza degli Stati membri e della Comunità nelle strutture amministrative dell'Agenzia.

Si tratta di problemi simili a quelli esistenti in altre agenzie comunitarie. Le dimensioni e la composizione dei consigli di amministrazione delle agenzie sono state oggetto di un'attenzione particolare da parte della Commissione in sede di elaborazione della proposta relativa alla disciplina generale delle agenzie esecutive e di regolazione. Il Parlamento europeo ha inoltre chiesto alla Commissione di presentare una proposta per adattare le dimensioni e la composizione dei consigli di amministrazione di alcune agenzie, essenzialmente al fine di mantenerne l'efficienza anche dopo l'allargamento dell'Unione europea¹⁵.

Tuttavia nelle decisioni relative alla futura composizione e al futuro ruolo del consiglio di amministrazione occorre tenere in mente il fatto che l'AEA è un'organizzazione reticolare, che dipende fortemente dalla cooperazione dei paesi membri e delle istituzioni comunitarie.

Comitato scientifico

¹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo C5-0098/2003 – 2003/2044(DEC), punto 17.

Il comitato scientifico, composto da un massimo di 20 membri, ha il compito di formulare pareri su richiesta del consiglio di amministrazione o del direttore o di propria iniziativa. I membri sono nominati dal consiglio di amministrazione per un periodo di 4 anni, rinnovabile una sola volta, e sono per la maggior parte accademici di chiara fama che rappresentano i vari settori di competenza ambientale. Tuttavia l'indennità corrisposta è tale da consentire ai membri del comitato di dedicare solo un tempo limitato alle loro funzioni oltre alla partecipazione alle riunioni del comitato.

Il comitato scientifico è considerato un'importante interfaccia tra l'AEA e il mondo universitario, in quanto è in grado di apportare innovazione e un certo grado di controllo della qualità scientifica in seno all'Agenzia. Nonostante il generale apprezzamento di cui è oggetto, nella sua forma attuale il comitato non può assicurare pienamente entrambe le funzioni. In seno all'AEA non esiste un quadro preciso per il controllo della qualità che implichi la partecipazione del comitato scientifico; quest'ultimo interviene caso per caso per alcuni prodotti e servizi, ma non per altri. Complessivamente, il ruolo del comitato scientifico ai fini della garanzia della qualità è molto limitato. Questo aspetto è particolarmente problematico, in quanto la qualità dei prodotti è fondamentale per la credibilità dell'Agenzia quale fornitore di informazioni e costituisce un elemento indispensabile per i suoi utenti.

Raccomandazioni

- La Commissione deve riconsiderare le dimensioni e la composizione del consiglio di amministrazione, nonché la suddivisione dei compiti con il comitato esecutivo, seguendo per quanto possibile lo stesso modello di analoghe agenzie comunitarie. Una nuova struttura dovrebbe consentire all'agenzia di mantenere forti legami con i servizi ambientali nazionali. Come soluzione intermedia si potrebbe prendere in considerazione un ulteriore trasferimento di competenze dal consiglio di amministrazione al comitato esecutivo.
- Occorre fornire al consiglio di amministrazione gli strumenti per esercitare più pienamente il suo controllo sull'Agenzia, ivi compresi gli aspetti finanziari e amministrativi. Ad esempio l'Agenzia potrebbe studiare il modo per assicurare al presidente l'assistenza di un segretariato indipendente, e la possibilità per il consiglio di amministrazione di esercitare la propria attività in sottocomitati specializzati.
- Occorre rafforzare il ruolo del comitato scientifico dal punto di vista della garanzia della qualità dei prodotti e dei servizi dell'Agenzia: a tal fine occorre rivederne il mandato, le attività, la dotazione finanziaria e la composizione.

4.11. Adeguatezza dei prodotti e dei servizi dell'agenzia

Nel corso degli anni l'AEA ha sviluppato una vasta gamma di prodotti e servizi, e in primo luogo i suoi rapporti, tra cui in particolare la relazione quinquennale obbligatoria sullo stato e sulle tendenze dell'ambiente in Europa. Altri rapporti riguardano temi specifici, sono predisposti in occasioni particolari (ad es. le conferenze "Ambiente per l'Europa") o riguardano determinati aspetti tecnici. L'Agenzia organizza inoltre seminari e altri eventi, effettua presentazioni ed elabora documenti ad hoc e pareri per negoziati o riunioni tecniche. Molte delle informazioni sono disponibili sul sito web dell'Agenzia, che sostituisce in misura sempre maggiore

i rapporti cartacei, assicurando un rapido aggiornamento dei dati e delle informazioni.

Una parte sostanziale delle attività dell'AEA consiste nel creare e mantenere banche dati ambientali, e nel fornire le infrastrutture e i servizi informatici necessari a tal fine. Gran parte di questa attività organizzativa è una condizione preliminare essenziale per molti dei prodotti visibili.

La maggior parte dei prodotti e dei servizi è destinata ad un pubblico esperto. Alcuni di essi hanno come destinatari i responsabili politici ad alto livello. Le esigenze del grande pubblico sono soddisfatte principalmente tramite il sito web e il centro informazioni. In generale gli utenti considerano i prodotti e i servizi dell'Agenzia mirati e pertinenti.

I punti deboli sono la navigazione nel sito, non molto intuitiva, e la limitata disponibilità di pubblicazioni in lingue diverse dall'inglese. Quest'ultimo aspetto riguarda in particolare il sito web, per il quale sarebbe auspicabile la traduzione delle pagine principali in altre lingue. Un altro punto debole è la risposta alle richieste di assistenza ad hoc, sia per l'assenza delle necessarie competenze all'interno dell'Agenzia sia a causa del fatto che la programmazione delle attività non prevede molto spazio per questo tipo di richieste.

È necessario un ripensamento dei prodotti "di punta" dell'AEA: se da un lato si tratta di importanti opere di riferimento, che sono servite all'Agenzia per acquisire una chiara visibilità, dall'altro essi sono oggetto di critiche in quanto troppo generali per gli specialisti, e troppo specializzati per il grande pubblico. Se oltre a questo si considera il fatto che tali rapporti assorbono una notevole parte delle risorse dell'Agenzia, occorre chiedersi se essi debbano continuare ad essere prodotti nell'attuale forma. La stessa osservazione vale anche per le relazioni elaborate dall'AEA per il processo "Ambiente per l'Europa", fra cui ad esempio la recente relazione per la conferenza di Kiev, che peraltro è stata realizzata utilizzando apposite fonti di finanziamento.

In generale l'AEA ha fornito informazioni molto tempestive, anche se questo aspetto dipende dal suo coinvolgimento nel processo decisionale con un sufficiente margine di anticipo. In generale il Parlamento europeo sembra insoddisfatto dell'assistenza fornita dall'Agenzia. Anche se recentemente il dialogo si è intensificato, continua ad esistere uno scostamento tra ciò che l'AEA può offrire (almeno a breve termine) e quanto richiesto dal Parlamento europeo, ossia maggiori informazioni sullo stato di attuazione e una valutazione di impatto ex-ante delle proposte politiche.

Quanto all'affidabilità dei prodotti e dei servizi dell'AEA, se è evidente che l'Agenzia ha apportato un notevole contributo alla qualità e alla disponibilità dei dati e delle informazioni ambientali in Europa, rimangono peraltro alcuni punti deboli. Tuttavia, tenuto conto del fatto che i dati fondamentali non sempre sono sotto il controllo dell'AEA oppure sono raccolti su base volontaria, è necessaria una forte cooperazione con gli organismi partner.

In ogni caso non è ancora possibile trarre conclusioni definitive sull'impatto dei prodotti dell'AEA.

Raccomandazioni:

- L'Agenzia deve continuare a impegnarsi per assicurare l'affidabilità dei suoi prodotti e servizi come pietra angolare della sua credibilità. Occorre introdurre una valutazione sistematica della qualità e dell'impatto.
- L'AEA deve in particolare considerare se i propri prodotti "di punta" (la relazione quinquennale sullo stato dell'ambiente, la collana "Segnali ambientali" e le relazioni per il processo "Ambiente per l'Europa") siano ancora in grado di conseguire gli obiettivi e se le risorse ad essi assegnate siano giustificate.
- L'AEA deve migliorare la comunicazione con il grande pubblico, soprattutto attraverso il sito web, e la trasmissione di informazioni ai responsabili politici, ad esempio mediante brevi sessioni informative, ma anche cercando di rispondere in modo più soddisfacente alle richieste di assistenza ad hoc.

4.12. Le sfide future dell'Agenzia

Le aspettative nei confronti dell'AEA continuano a crescere. Ciò è in parte dovuto al fatto che l'Agenzia è riuscita ad affermarsi come fornitore di prodotti e servizi affidabili e di alta qualità. La crescita delle aspettative è anche dovuta alla costante evoluzione della politica ambientale. Il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente sottolinea la necessità che la politica ambientale sia fondata su una solida base di conoscenze. Ciò vale non soltanto ai fini dell'elaborazione delle basi su cui fondare tale politica, ma anche nella selezione dell'alternativa migliore, nel controllo dell'attuazione e nella misurazione dell'impatto. La valutazione ex-ante ed ex-post sta diventando una caratteristica importante della politica ambientale e l'AEA può apportare un notevole contributo a tal fine. La prosecuzione del processo di integrazione della dimensione ambientale nelle altre politiche comunitarie e l'inquadramento della politica ambientale nel contesto dello sviluppo sostenibile in Europa e a livello mondiale costituiscono ulteriori sviluppi che richiederanno l'intervento dell'Agenzia. Le attività svolte nel quadro dello sviluppo sostenibile porteranno a sottolineare maggiormente gli aspetti economici e sociali delle questioni ambientali.

Anche se risorse addizionali copriranno le attività aggiuntive sarà sempre più necessario stabilire delle priorità. L'AEA dovrà inoltre coordinare più efficacemente le proprie attività con partner quali il CCR, Eurostat e con le attività del Sesto programma quadro di RST, al fine di evitare una duplicazione degli sforzi e creare sinergie. L'agenzia dovrà considerare la possibilità di impegnarsi in un settore di attività in cui è già attivo un altro organismo comunitario o internazionale solo in casi eccezionali e potrà svolgere attività supplementari solo a condizione di ottenere un apposito finanziamento, o direttamente dai servizi della Commissione, a valere sul loro bilancio, o da terzi, senza mettere in pericolo la sua indipendenza.

Anche se il Sesto programma di azione in materia di ambiente stabilisce il quadro generale della politica ambientale fino al 2010, esistono notevoli incertezze per quanto riguarda le priorità politiche dei prossimi anni: non soltanto a metà del 2004 entreranno in carica una nuova Commissione e un nuovo Parlamento europeo, ma inoltre il Sesto programma di azione in materia di ambiente sarà oggetto di revisione

nel 2006. Troppo spesso le risorse dell'agenzia sono state interamente assegnate, e il sostegno alle nuove priorità ha dovuto essere rimandato ad un secondo momento o è risultato impossibile.

Raccomandazioni:

- In sede di elaborazione di proposte che implicano un notevole carico di lavoro per l'AEA, la Commissione può prendere in considerazione l'ipotesi di un finanziamento separato. Come nei due esempi descritti nel presente paragrafo, il criterio potrebbe essere quello di finanziare attività (1) che rientrino nelle competenze dell'AEA (2) che forniscano valore aggiunto all'Agenzia e ai suoi utenti e (3) che non possano essere finanziate nell'ambito dell'attuale contributo.
- L'Agenzia deve stabilire meccanismi e criteri trasparenti per definire le priorità delle sue attività.
- Per assicurare la pertinenza delle sue attività, l'Agenzia deve rispettare scrupolosamente le priorità stabilite nel Sesto programma in materia ambientale. In particolare si prevede un contributo sostanziale dell'Agenzia alle strategie tematiche.

4.13. Opportunità di modificare il regolamento istitutivo

Nel corso di questa relazione sono state indicate varie questioni la cui soluzione potrebbe richiedere una modifica del regolamento istitutivo dell'Agenzia. I principali problemi riguardano:

- gli articoli 2 e 3: occorre definire più precisamente e descrivere più chiaramente gli obiettivi, i compiti e i principali settori di attività dell'AEA;
- l'articolo 4: occorre definire più chiaramente la posizione e il ruolo dei centri tematici europei, in funzione delle proposte che verranno formulate per rimediare alle carenze evidenziate nella presente relazione;
- l'articolo 8: occorre riconsiderare e armonizzare i principali organi di gestione (consiglio di amministrazione e comitato esecutivo) delle varie agenzie, cercando in particolare di trovare una risposta ai problemi di responsabilità, efficienza ed equilibrio fra interessi della Comunità e interessi degli Stati membri;
- l'articolo 10: occorre armonizzare lo statuto del comitato scientifico nelle varie agenzie e assicurare la sua partecipazione al controllo della qualità;
- articolo 15: la cooperazione con gli altri organismi comunitari e internazionali deve assumere un carattere più generale ed essere maggiormente collegata alle effettive priorità dell'Agenzia.
- occorre prevedere la partecipazione del Parlamento europeo alla procedura di selezione del candidato al posto di direttore esecutivo.

Come indicato nella presente relazione, molti di questi problemi possono essere affrontati se non in modo ottimale almeno in maniera soddisfacente nell'ambito del quadro legislativo vigente. L'attuale riflessione sulle agenzie potrebbe portare la

Commissione a proporre in una fase successiva modifiche applicabili a tutte le agenzie, destinate a razionalizzare e armonizzare i vari regimi vigenti. Per il momento non sembra quindi opportuno proporre una modifica del regolamento istitutivo dell'AEA. Qualora l'annunciata modifica delle regole applicabili alle agenzie non dovesse essere introdotta, occorrerà prevedere una revisione del solo regolamento istitutivo dell'AEA alla fine del prossimo programma pluriennale di lavoro dell'Agenzia, vale a dire nel 2008.

Pertanto la Commissione propone che le raccomandazioni formulate nella presente relazione siano attuate quanto prima nell'ambito del quadro normativo vigente. A meno che nel frattempo un'iniziativa orizzontale riguardante più agenzie comunitarie non consenta di introdurre le modifiche suggerite, la Commissione prenderà nuovamente in considerazione la questione dell'eventuale modifica del regolamento istitutivo dell'AEA alla fine del periodo di applicazione della nuova strategia dell'agenzia, nel 2008.

5. CONCLUSIONI

L'Agenzia europea dell'ambiente è una risorsa fondamentale per gli organismi responsabili della formulazione delle politiche ambientali in Europa. Grazie all'AEA la disponibilità e la qualità delle informazioni ambientali sono notevolmente migliorate. Inoltre, l'AEA ha consentito di rafforzare la rete di "professionisti delle informazioni ambientali" nell'Unione europea e nei paesi confinanti.

Le priorità definite dall'AEA corrispondono in larga misura alle priorità dell'agenda politica europea. L'Agenzia ha fornito un notevole contributo in vari importanti settori della politica ambientale della Comunità. Tuttavia alcune tematiche sono stati sistematicamente trascurate (ad es. sostanze chimiche), pur rientrando chiaramente nel mandato dell'agenzia.

Se da un lato la scarsità di risorse disponibili è servita a prendere coscienza dei problemi, dall'altro l'individuazione delle priorità è ancora ostacolata dal fatto che il costo dei diversi prodotti o servizi non è trasparente. L'AEA si trova sempre più spesso confrontata a richieste di assistenza che oltrepassano o rischiano di oltrepassare il suo mandato. È opportuno che l'agenzia non intraprenda tali attività senza la garanzia che possano essere finanziate mediante risorse aggiuntive e senza compromettere le sue attività principali. La Commissione e l'Agenzia devono individuare altre fonti di finanziamento oltre al contributo ordinario per consentire all'AEA di svolgere questo tipo di attività.

L'AEA si sta gradualmente trasformando da mero "produttore di rapporti" a fornitore di una più vasta gamma di prodotti e servizi. Questa diversificazione rappresenta un'evoluzione positiva, in quanto consentirà di soddisfare meglio le esigenze di utenti finora trascurati, e di rispondere meglio alle richieste di assistenza ad hoc. La qualità delle sue attività continua a richiedere un'attenzione sistematica. Un problema particolare è rappresentato dai prodotti "di punta" dell'Agenzia, che potrebbero non essere più così essenziali come in passato per l'AEA e per i suoi utenti.

Con l'accordo dei suoi utenti, per un lungo periodo l'AEA si è concentrata sulla valutazione dello stato e delle tendenze dell'ambiente, sulle pressioni ambientali e sui fattori determinanti e si è impegnata soprattutto nella diffusione delle

informazioni. Per sfruttare pienamente il suo potenziale, l'Agenzia dovrebbe intervenire maggiormente nelle altre fasi del ciclo decisionale, ma dovrebbe evitare di mettere in gioco la sua reputazione divenendo uno dei protagonisti anziché rimanere una fonte di informazione indipendente.

La Commissione è stata finora il principale destinatario delle attività dell'Agenzia, mentre altri utenti sono sottorappresentati. In particolare è necessario dedicare una maggiore attenzione alle attività destinate al Parlamento europeo.

Fra le principali realizzazioni dell'AEA occorre ricordare l'istituzione, il mantenimento e il miglioramento della rete EIONET. Uno degli aspetti più positivi è dato dal fatto che EIONET assicura un certo grado di armonizzazione e di sviluppo delle capacità, una piattaforma di discussione e uno strumento per stabilire un contatto diretto con esperti di tutta l'Unione europea. Infine EIONET si è dimostrata capace di adattarsi all'evoluzione delle priorità. I centri tematici europei richiedono una specifica attenzione: se certamente essi forniscono gran parte delle competenze specializzate in materia ambientale di cui l'agenzia ha bisogno per le sue attività, la presente relazione mette in luce anche alcune importanti carenze, che dovranno essere affrontate dall'AEA e dai suoi utenti.

È importante sottolineare che fin quasi dall'inizio delle sue attività l'AEA ha accolto fra i suoi membri anche Stati non appartenenti all'Unione europea. Con i suoi 31 paesi membri, l'Agenzia europea dell'ambiente rappresenta la prima agenzia comunitaria paneuropea e come tale è stata un utile precursore delle attività intraprese in campo ambientale in vista dell'allargamento del 2004. Sarebbe ora opportuna una pausa nel suo ampliamento, in quanto la principale priorità è assicurare che l'Agenzia sia in grado di rispondere alle esigenze di un'Unione europea a 25 membri.

È necessario rivedere gli organi di gestione dell'AEA per assicurare un giusto equilibrio fra interessi comunitari e interessi nazionali e per fare in modo che il consiglio di amministrazione e il comitato esecutivo possano svolgere correttamente la loro funzione di supervisione. Il comitato scientifico deve partecipare più attivamente al processo di garanzia della qualità. Ciò potrebbe richiedere una modifica del suo mandato e della disponibilità.

La presente relazione mette in evidenza vari aspetti che potrebbero richiedere una modifica del regolamento istitutivo dell'Agenzia, modificato da ultimo nel 1999, e principalmente il ruolo e il funzionamento del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo. Tuttavia la Commissione non ha ancora definito una linea di condotta comune per quanto riguarda l'AEA e le altre agenzie. Questa circostanza, insieme al fatto che la maggior parte degli altri problemi evidenziati nella presente relazione possono essere risolti senza modificare il quadro normativo vigente, porta la Commissione a concludere che in questo momento non è opportuno procedere ad una revisione del regolamento. La questione dovrà essere nuovamente affrontata verso la fine del prossimo programma pluriennale di lavoro dell'Agenzia, nel 2008.