



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.12.2003
COM(2003) 829 definitivo

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

**Il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile un anno dopo:
attuazione degli impegni assunti**

{SEC(2003) 1471}

1. INTRODUZIONE

Il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD) tenutosi a Johannesburg nel settembre 2002 ha visto la partecipazione di circa 100 leader mondiali e dei rappresentanti di 193 paesi. Sono stati mobilitati oltre 8000 partecipanti di ONG, aziende e altri gruppi.

Il WSSD ha riaffermato i principi di Rio, l'Agenda 21 e il programma per l'ulteriore attuazione dell'Agenda 21. Ponendo fortemente l'accento sull'aspetto attuativo, il WSSD ha tentato di infondere nuova vita allo spirito di Rio; il vertice è così riuscito a mantenere lo sviluppo sostenibile tra le maggiori priorità della politica internazionale.

Insieme agli Obiettivi di sviluppo del millennio¹, all'Agenda di Doha per lo sviluppo e al Consenso di Monterrey, il risultato del WSSD costituisce uno degli elementi costitutivi fondamentali di un partenariato mondiale a favore dello sviluppo sostenibile. Gli obiettivi primari sono:

- lo sradicamento della povertà;
- la diffusione di modelli sostenibili di produzione e consumo;
- la salvaguardia delle risorse naturali da cui dipende lo sviluppo socioeconomico delle generazioni a venire.

La globalizzazione è sia una realtà che un processo in divenire. Se gestita in modo adeguato, essa potrà avere ricadute estremamente positive sulla ricchezza, il commercio, gli scambi culturali e, in ultima analisi, anche sulla pace. La Commissione europea ritiene che ciò presupponga l'esistenza di istituzioni internazionali solide volte a garantire una gestione idonea e la partecipazione di tutti. Il sostegno al multilateralismo è ancora più necessario dopo la guerra in Iraq e alla luce delle difficoltà riscontrate nel sistema internazionale degli scambi.

Le istituzioni mondiali sono chiamate a perseguire gli obiettivi sopra indicati per guadagnare la fiducia degli abitanti del pianeta. Occorre progredire su tutti i punti dell'agenda mondiale, rammentando che le soluzioni dovrebbero basarsi di preferenza su iniziative di sostegno reciproco nell'ambito della sostenibilità, del commercio e della finanza, affinché siano ottimizzati i risultati e incrementata l'efficacia.

Da parte sua, l'UE deve onorare gli impegni assunti e dare corpo alle ambizioni formulate con tanta veemenza a Johannesburg.

Per riuscire nel proprio compito, l'UE può procedere solo tramite uno sforzo congiunto; gli Stati membri, il Parlamento europeo e le altre istituzioni comunitarie devono attivarsi insieme alle parti coinvolte.

La Strategia generale per lo sviluppo sostenibile dell'UE è stata approvata dal Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001. In concomitanza con l'adozione di questa strategia più ampia, il Consiglio ha aggiunto anche una dimensione ambientale alla strategia di Lisbona per

¹ La dichiarazione del millennio, approvata da 147 capi di Stato e 189 Stati delle Nazioni Unite inserisce nel programma mondiale per lo sviluppo 8 obiettivi tra loro correlati per lo sviluppo - gli obiettivi di sviluppo del millennio - nonché altri 18 obiettivi a questi subordinati.

la crescita, l'occupazione e la prosperità. Infine lo scorso marzo il Consiglio europeo ha raggiunto un consenso su altri elementi da incorporare nella strategia per lo sviluppo sostenibile nell'ambito del seguito dato dall'UE al vertice di Johannesburg.

Il riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile previsto all'inizio del mandato della nuova Commissione sarà lo strumento privilegiato per onorare gli impegni assunti al WSSD e consentirà di integrare la dimensione esterna dello sviluppo sostenibile nella strategia. In tale occasione il Parlamento europeo, il Consiglio e altri organismi comunitari avranno la possibilità di assumere un ruolo attivo ed esprimere le proprie opinioni nel quadro di una discussione allargata sullo sviluppo sostenibile. Il riesame prevedrà anche una consultazione ampia dei soggetti coinvolti.

Fatte salve le decisioni assunte durante il riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile e gli obiettivi trasversali generali di tale strategia, la presente comunicazione passa in rassegna i progressi compiuti sinora verso l'attuazione degli impegni WSSD e illustra le azioni intraprese in questo ambito dall'UE sia a livello interno che esterno.

2. OBIETTIVI PRINCIPALI DEL VERTICE DI JOHANNESBURG

Il WSSD ha prodotto principalmente i seguenti risultati:

- la dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, in cui i capi di Stato hanno manifestato il proprio impegno verso l'ottenimento della prosperità e della pace universali tramite la riduzione della povertà, la tutela delle risorse naturali del pianeta e la promozione dello sviluppo umano;
- il Piano di implementazione di Johannesburg, un piano d'azione in cui sono fissati alcuni obiettivi con un calendario preciso.

A Johannesburg è stato dato il via a oltre 200 partenariati, tra cui si annoverano le iniziative dell'UE "Acqua per la vita", "Energia per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile" o la "Applicazione delle normative, governance e commercio nel settore forestale". Ideati come strumenti di azione comune tra governi, organizzazioni internazionali e parti interessate, questi partenariati hanno costituito una tappa fondamentale per passare "dalle parole ai fatti".

Il vertice di Johannesburg ha confermato altresì il sostegno della comunità internazionale al multilateralismo. I leader mondiali hanno ribadito la propria adesione a "*i principi e i fini della Carta delle Nazioni Unite, alle norme internazionali, e al rafforzamento del multilateralismo*" e si sono ripromessi di affrontare insieme le sfide della sostenibilità a livello mondiale.

Il WSSD ha fatto propri una serie di nuovi obiettivi quantificabili, pur riaffermando gli obiettivi internazionali esistenti in materia di sviluppo e in particolare gli Obiettivi di sviluppo del millennio.

Obiettivi principali del WSSD

- Dimezzare entro il 2015 il numero di persone che non sono in grado di accedere all'acqua potabile e a strutture igieniche basilari.
- Migliorare l'accesso a servizi energetici moderni, all'efficienza energetica e all'impiego delle fonti rinnovabili di energia; sostenere l'obiettivo formulato nel Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa (NEPAD) per garantire l'accesso all'energia ad almeno il 35% della popolazione africana entro i prossimi 20 anni.
- Invertire il più rapidamente possibile la tendenza attuale al degrado delle risorse naturali tramite strategie volte alla protezione degli ecosistemi e ad una gestione integrata del suolo, dell'acqua e delle risorse biologiche, e consolidino nel contempo le capacità regionali, nazionali e locali.
- Ridurre in maniera significativa l'impoverimento della diversità biologica entro il 2010 e frenare il calo degli stock ittici.
- Minimizzare gli effetti dannosi dei prodotti chimici, (in particolare garantendo che, entro il 2020, non siano più utilizzati secondo modalità dannose per la salute umana e l'ambiente).
- Sviluppare un quadro programmatico decennale volto alla produzione e al consumo sostenibili.
- Cominciare a mettere in atto entro il 2005 delle strategie di sviluppo sostenibile in tutti i paesi.

L'Unione europea si è recata a Johannesburg con un programma ambizioso elaborato sulla base delle proposte avanzate dalla Commissione nella comunicazione del febbraio 2002 "Verso un partenariato globale per uno sviluppo sostenibile"². L'UE ha assunto un ruolo preminente nei negoziati del WSSD e ha promesso di superare addirittura gli impegni convenuti a livello multilaterale in diversi ambiti, come ad esempio quello delle fonti rinnovabili di energia.

L'Unione dovrà dimostrare nello specifico come intende trasporre sul piano concreto i propri impegni globali. Come osservato nella relazione di sintesi del 2003³ della Commissione, ciò richiederà uno sforzo a lungo termine incentrato sulla coerenza delle politiche, la globalizzazione, il consumo e la produzione sostenibili – tanto all'interno dell'UE quanto a livello internazionale – nonché sulla riduzione della povertà e dunque la redistribuzione delle risorse. L'UE si impegnerà attivamente nella cooperazione internazionale e nei processi multilaterali volti a sostenere il raggiungimento degli obiettivi del WSSD.

L'Unione europea dispone già del quadro politico di base per la fase attuativa. Lo scorso marzo il Consiglio europeo ha rafforzato la Strategia per lo sviluppo sostenibile attraverso la definizione di una serie di priorità per l'azione dell'UE mirata all'attuazione delle ambizioni

² COM(2002) 82 def.

³ La relazione di sintesi annuale offre al Consiglio europeo un aggiornamento sui progressi compiuti verso la realizzazione della strategia di Lisbona. COM(2003) 5 def./2.

politiche formulate a Johannesburg, Doha e Monterrey. I risultati del WSSD stanno dunque per essere integrati nel programma politico interno dell'UE.

Priorità convenute al Consiglio di primavera 2003

- Assicurare un *follow-up* efficace dei nuovi obiettivi convenuti a Johannesburg in materia di approvvigionamento idrico e servizi igienici, protezione dell'ambiente marino, esaurimento delle riserve alieutiche, prodotti chimici e risorse naturali, comprese le foreste e la biodiversità;
- assicurare un *follow-up* efficace dell'impegno assunto a Monterrey per il raggiungimento dell'obiettivo dello 0,7% di aiuto pubblico allo sviluppo;
- rafforzare la responsabilità sociale e ambientale delle aziende sia a livello di Unione che sulla scena internazionale;
- prevedere mezzi per promuovere scambi commerciali sostenibili ed equi, segnatamente sviluppando incentivi a scambiare beni prodotti in modo sostenibile e incoraggiando crediti all'esportazione conformi allo sviluppo sostenibile;
- sviluppare e attuare le iniziative dell'UE "Acqua per la vita", "Energia per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile";
- contribuire all'elaborazione di strategie regionali di sviluppo sostenibile, avvalendosi ad esempio dell'esperienza maturata nel contesto del processo EUROMED;
- elaborare tempestivamente, tanto a livello internazionale quanto a livello dell'UE, il quadro decennale di programmi in materia di produzione e consumo sostenibili, nella quale l'UE dovrebbe assumere un ruolo guida;
- rafforzare la governance mondiale dell'ambientale in vista di un'eventuale promozione dell'UNEP ad agenzia specializzata delle Nazioni Unite dotata di un ampio mandato in materia di ambiente."

Per raggiungere gli obiettivi del WSSD occorrerà una leadership e sinergie sia all'interno che all'esterno al fine di evitare effetti negativi, duplicazioni degli sforzi e conflitti politici. Il conseguimento di una maggiore coerenza tra le politiche, in particolare tra le politiche interne ed esterne, rappresenta una sfida centrale per lo sviluppo sostenibile dell'UE ampliata e del pianeta intero. In questo contesto è importante sottolineare che sussiste un nesso stretto tra i diversi processi di *follow-up* delle principali conferenze ONU e che la comunità internazionale deve evitare le duplicazioni inutili o i programmi strategici contrastanti.

In modo analogo occorre incoraggiare il dialogo e la cooperazione con le parti interessate all'interno dell'Unione e con i partner al suo esterno, in particolare con i paesi in via di sviluppo, dove è fondamentale svolgere un'opera di sensibilizzazione e promuovere l'integrazione delle sfide dello sviluppo sostenibile nelle strategie di sviluppo e di riduzione della povertà.

La Commissione europea sta sviluppando un sistema completo di valutazione e reporting con indicatori specifici sulla base del lavoro svolto dalla task force per gli indicatori dello sviluppo sostenibile. Le priorità derivate dall'attuazione del WSSD sono parte integrante del quadro di riferimento per gli indicatori su cui si basa il sistema.

3. ASPETTI INTERNI

È fondamentale acquisire una maggiore coerenza a livello di politiche, anche valutando i diversi impatti esterni e interni delle proposte politiche dell'UE. La gestione sostenibile delle risorse naturali e la promozione della produzione e del consumo sostenibili sono anch'essi essenziali per la realizzazione delle finalità del WSSD nell'Unione europea. Infine l'allargamento dell'UE rappresenta un contributo importante e a sé stante allo sviluppo sostenibile.

3.1. Coerenza: Strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile e ricadute esterne

La coerenza delle politiche è un concetto stimolante che abbraccia svariate dimensioni⁴. È possibile migliorare la coerenza interna delle politiche incoraggiando l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità nelle politiche dell'Unione europea. Le politiche interne all'UE possono inoltre avere delle "ricadute" sugli altri paesi, interferendo in tal modo con gli obiettivi delle politiche UE perseguite in questi paesi, segnatamente nel settore della cooperazione allo sviluppo. Entrambi gli aspetti – garantire la coerenza interna delle politiche e prevenire gli effetti negativi all'esterno dell'Unione – sono stati tenuti in considerazione in diverse politiche comunitarie, tra cui quella per l'agricoltura, la pesca, i trasporti o l'energia.

- La riforma 2003 della Politica agricola comune (PAC), concordata di recente, ha determinato un passo decisivo verso un modello agricolo sostenibile per l'Europa, allontanandosi dal sistema dei sussidi basati sulla produzione che creavano distorsioni del commercio. Essa incoraggia un'agricoltura più sostenibile disaccoppiando gli aiuti dalla produzione, introducendo codici di buone pratiche, l'eco-condizionalità, le misure di sviluppo rurale e i meccanismi di supervisione. È inoltre previsto il rispetto dei criteri ambientali, di sicurezza degli alimenti e di benessere degli animali. Ciò dovrebbe avere un impatto positivo sulla conservazione della fertilità del suolo e sulla protezione della biodiversità, degli habitat seminaturali e dei paesaggi, oltre a migliorare l'eco-efficienza nell'impiego dei fattori produttivi.
- La riforma proposta della politica comune della pesca (PCP) consentirà di sviluppare un approccio della pesca basato sugli ecosistemi e rispettoso dei limiti di sicurezza biologici e di eliminare le sovvenzioni destinate ad aumentare la capacità di cattura. Nella comunicazione del dicembre 2002 sugli accordi UE di partenariato nel settore della pesca⁵ è stata riconosciuta la necessità di garantire la coerenza con gli obiettivi di sviluppo e di contribuire allo sfruttamento sostenibile degli stock ittici su scala mondiale.
- Le azioni delineate nel Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico⁶ e nel Libro bianco sulla politica europea dei trasporti fino al 2010⁷ dovrebbero inoltre contribuire a migliorare la coerenza in entrambi i settori

⁴ Si veda la comunicazione della Commissione "Verso un partenariato globale per uno sviluppo sostenibile" COM(2002) 82 def. e il riesame della politica ambientale 2003.

⁵ Comunicazione della Commissione relativa ad un quadro integrato applicabile agli accordi di partenariato con i paesi terzi nel settore della pesca, COM(2002) 637 def.

⁶ COM(2000) 769 def.

⁷ COM(2001) 370 def.

tramite una migliore integrazione dei requisiti in materia di sostenibilità. Il Libro bianco sui trasporti contiene una serie di proposte volte a ridurre l'impatto ambientale e a prevenire la congestione del traffico. L'attuazione di tali provvedimenti darà un contributo sostanziale allo sviluppo sostenibile, mentre l'eliminazione delle sovvenzioni alle fonti energetiche inquinanti rimane anch'essa una priorità fondamentale.

- I provvedimenti adottati nell'ambito della politica regionale e di coesione possono avere un impatto significativo sul suolo e le risorse naturali; è pertanto opportuno che siano accompagnati da una valutazione di impatto ambientale.
- Le pratiche derivate dalla responsabilità sociale delle imprese (RSI) possono contribuire al conseguimento degli obiettivi politici dell'UE, specialmente in materia di sviluppo sostenibile, andando ad aggiungersi agli strumenti politici esistenti come gli accordi commerciali e di sviluppo. Un'area prioritaria della strategia per la promozione della responsabilità sociale delle imprese è proprio la sua integrazione nelle politiche comunitarie⁸.

Oltre all'elaborazione delle politiche è stato predisposto anche uno strumento orizzontale di valutazione dell'impatto delle principali proposte di azione della Commissione⁹. Questo nuovo meccanismo costituisce un passo decisivo verso una maggiore coerenza, nella misura in cui consente un'analisi, a monte del processo decisionale, degli effetti socioeconomici ed ambientali potenziali, ivi inclusi quelli sui paesi terzi.

L'importanza dell'integrazione dei requisiti di protezione ambientale in altre politiche dell'UE al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile è sancita dall'articolo 6 del trattato. Nel giugno del 1998 il Consiglio europeo di Cardiff ha chiesto alle diverse formazioni del Consiglio di elaborare strategie e programmi volti a integrare gli aspetti ambientali nei rispettivi ambiti politici (industria, mercato interno, sviluppo, pesca, energia, trasporti, agricoltura, affari generali, economia e finanza o informazione e formazione permanente). Tale processo deve essere ridinamizzato, come indicato dal Consiglio europeo del marzo 2003 e dal riesame della politica ambientale 2003.

Con la strategia per lo sviluppo sostenibile e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, proclamata a Nizza nel dicembre 2000, l'UE si è impegnata a integrare pienamente nelle proprie politiche ed azioni sia le considerazioni di natura economica, sociale ed ambientale che i diritti fondamentali, tra cui le norme fondamentali del lavoro e la parità di genere, tenendo in debito conto la loro dimensione interna ed esterna.

L'impegno verso l'integrazione degli aspetti legati alla sostenibilità nelle politiche esterne è stato ribadito nel giugno 2003 dal Consiglio europeo di Salonicco. I massimi rappresentanti degli Stati membri hanno convenuto di istituire una rete della "diplomazia verde" destinata a svolgere un ruolo fondamentale nell'attuazione della strategia d'integrazione RELEX approvata nel marzo 2002. Tale rete dovrebbe

⁸ Comunicazione della Commissione relativa alla responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile, COM(2002) 347 def.

⁹ Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto - COM(2002) 276 def.

inoltre consentire un coinvolgimento più efficace della diplomazia comunitaria a favore del suo programma per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Nel mese di ottobre 2003, la Commissione e gli Stati membri hanno istituito una rete informale di alto livello volta a garantire la coerenza nella cooperazione allo sviluppo. La rete incoraggerà il rafforzamento e il coordinamento delle capacità, oltre a fissare obiettivi concreti per il lavoro sulla coerenza. I partecipanti si terranno informati sulle iniziative politiche che hanno implicazioni per la cooperazione allo sviluppo e individueranno le eventuali incoerenze.

Attività UE in corso

- Perfezionamento della coerenza tra le politiche a livello comunitario e nazionale al fine di migliorare le sinergie e prevenire gli effetti negativi nell'UE e nei paesi terzi.
- Attuazione della riforma della politica agricola comune definita nel 2003; prosecuzione del processo di riforma per i settori agricoli rimanenti.
- Attuazione della riforma della politica comune della pesca.
- Integrazione delle considerazioni ambientali nei settori soggetti a particolari pressioni sotto il profilo ambientale, come ad esempio i trasporti, l'approvvigionamento energetico e l'industria; rafforzamento del processo di Cardiff.
- Valutazione degli impatti economici, sociali e ambientali delle principali proposte politiche e dei negoziati commerciali.
- Migliore integrazione dei principi di RSI nelle politiche dell'UE, ove opportuno.
- Attivazione della rete per la "diplomazia verde", conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco, e della rete informale sulla coerenza nella cooperazione allo sviluppo, come previsto dall'articolo 179 del trattato CE.

3.2. Gestione sostenibile del patrimonio di risorse naturali

Il Piano di implementazione di Johannesburg stabilisce che per invertire la tendenza attuale al degrado delle risorse naturali occorre attuare strategie volte a proteggere gli ecosistemi e a realizzare una gestione integrata del suolo, dell'acqua e delle risorse biologiche.

Seppure l'UE disponga già di una vasta gamma di misure per la realizzazione di una gestione sostenibile delle risorse naturali (p.es. la biodiversità, l'acqua e il suolo), gli obiettivi fissati a Johannesburg richiedono nuove iniziative che sono già previste in vari settori.

Al WSSD tutti i paesi si sono impegnati a diminuire in modo significativo, entro il 2010, il tasso di perdita della biodiversità. L'UE si è spinta addirittura oltre, fissando un obiettivo ancora più ambizioso: fermare il processo di impoverimento della biodiversità entro il 2010. A tale fine, la Commissione europea ha avviato un ampio esame consultivo della politica comunitaria in materia di biodiversità e presenterà le

proprie raccomandazioni per una serie di misure prioritarie in cui saranno precisati i soggetti interessati, le scadenze e le risorse necessarie. I piani d'azione specifici per la biodiversità sono già stati definiti per taluni settori, tra cui ad esempio l'agricoltura, lo sviluppo, la pesca ecc. Gli indicatori relativi all'attuazione delle misure per la biodiversità sono stati elaborati in collaborazione con l'Agenzia europea dell'ambiente.

Considerato che gli oceani e il suolo sono riserve preziose di biodiversità, la Commissione ha presentato due comunicazioni in merito: “Verso una strategia per la protezione dell'ambiente marino” e “Verso una strategia tematica per la protezione del suolo”.¹⁰ Le azioni proposte in tali comunicazioni saranno alla base di strategie articolate per il suolo e l'ambiente marino.¹¹

Di recente la Commissione ha presentato una nuova strategia volta a incoraggiare un uso sostenibile delle risorse¹². Tale strategia tratterà nel dettaglio l'utilizzo delle risorse e il suo impatto sull'ambiente, nell'ottica di dissociare la crescita economica dal degrado ambientale. I tre obiettivi chiave saranno la raccolta e l'aggiornamento continuo delle informazioni, la valutazione delle politiche che possono pregiudicare le risorse in via diretta o indiretta e l'individuazione dei provvedimenti idonei. Le azioni attuate mireranno all'esame dell'intero ciclo di vita delle risorse naturali dal momento in cui entrano nel ciclo economico al loro ritorno al suolo, nell'aria o nell'acqua, nonché all'individuazione degli usi delle risorse con il maggiore potenziale di miglioramento a livello ambientale, tenuto conto delle possibilità tecnologiche e degli aspetti socioeconomici.

Attività UE in corso

- Esame della politica comunitaria in materia di biodiversità e sviluppo di piani d'azione relativi alle strategie per il suolo e l'ambiente marino.
- Sviluppo di una strategia volta a promuovere un uso più sostenibile delle risorse.

3.3. Produzione e consumo sostenibili

Il Piano di implementazione di Johannesburg comprende un impegno a “*promuovere i modelli di produzione e di consumo sostenibili, con i paesi sviluppati che assumono un ruolo guida e tutti i paesi che beneficiano del processo*”.

L'Unione europea dispone già di un ampio insieme di politiche e strumenti volti a promuovere una produzione e un consumo sostenibili sia a livello di offerta che di domanda. A titolo esemplificativo, ricordiamo la prevenzione e la riduzione integrate

¹⁰ Comunicazione della Commissione – Verso una strategia tematica per la protezione del suolo, COM(2002) 179 def. del 16 aprile 2002 e la comunicazione della Commissione – Verso una strategia per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino, COM(2002) 539 def. del 2 ottobre 2002.

¹¹ Il riesame della politica ambientale 2003 illustra lo stato dei preparativi relativi alle diverse strategie tematiche nel quadro del 6° Piano d'azione per l'ambiente.

¹² “Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali”, COM(2003) 572.

dell'inquinamento¹³, il sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)¹⁴, il marchio di qualità ecologica¹⁵, il nuovo quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, la politica integrata dei prodotti¹⁶.

Nei settori chiave come i trasporti e l'energia esistono svariate iniziative volte a ottimizzare i risparmi e l'efficienza energetica (p.es. il rendimento energetico degli edifici, la produzione combinata di calore ed energia elettrica), cui si aggiungono gli obiettivi per le fonti energetiche rinnovabili nella produzione di elettricità e carburanti, nonché le misure per il riequilibrio del trasporto merci verso la rotaia e le vie navigabili. Inoltre la gestione dei rifiuti è regolamentata da un corpus normativo basato su tre principi – prevenzione, riciclaggio e riutilizzo – al fine di migliorare lo smaltimento finale e i controlli.

Anche la responsabilità sociale delle imprese può fornire un contributo positivo alla produzione e al consumo sostenibili nella misura in cui si è adattata alle nuove richieste e aspettative dei consumatori. Tramite le proprie scelte d'acquisto, i consumatori chiedono maggiori informazioni e garanzie che i loro interessi più vasti, in termini di tutela ambientale e sociale, siano presi in considerazione nella fase di produzione e commercializzazione. Da parte loro, le aziende stanno diventando sempre più sensibili a queste richieste. In risposta a questa domanda sono stati creati numerosi marchi di qualità relativi alla giustizia sociale, al commercio equo e alla protezione dell'ambiente emessi da singoli produttori (autodichiarazioni), settori industriali specifici, ONG o autorità pubbliche.

Tuttavia i vantaggi ambientali ottenuti tramite l'attuazione di disposizioni legislative, strumenti volontari, la tecnologia e l'innovazione sono talvolta vanificati da un aumento dei consumi.

Vista l'ampia gamma di politiche e strumenti già disponibili nell'UE, gli sforzi in materia di produzione e consumo sostenibili non dovrebbero tentare di reinventare la ruota. Al contrario, dovrebbero basarsi sulle iniziative esistenti, concentrandosi sui settori contraddistinti da una tendenza al peggioramento. È particolarmente importante sviluppare misure diversificate, comprendenti anche alcuni strumenti basati sul mercato come le tasse e gli incentivi ambientali, affinché le esternalità ambientali trovino una corrispondenza adeguata nei prezzi di prodotti e servizi. Nel contempo occorre concentrarsi anche sulle azioni informative e di apprendimento lungo tutto l'arco della vita al fine di sensibilizzare i cittadini in materia di nuovi modelli di consumo e produzione.

La maggioranza delle emissioni associate ai mezzi di trasporto (piombo, zolfo, CO, NOx, composti organici volatili, particolato) sono in calo, ad eccezione delle emissioni di CO₂. Per invertire la tendenza attuale si potrebbe ricorrere a carburanti ad elevato rendimento, carburanti alternativi e a mezzi di trasporto più ecologici. È

¹³ Direttiva del Consiglio 96/61/CE, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

¹⁵ Regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica.

¹⁶ Politica integrata dei prodotti – Sviluppare il concetto di “ciclo di vita ambientale”, COM(2003) 302 def.

altresì necessario fare in modo che i costi ambientali del trasporto stradale siano tenuti in maggiore considerazione tramite la creazione di un quadro comunitario per la tariffazione delle infrastrutture dei trasporti, così come proposto dalla Commissione¹⁷.

Per quanto attiene alle emissioni totali dei gas effetto serra, prodotti in larga misura dal comparto energetico e dall'impiego delle fonti energetiche in altri settori (trasporti, industria ecc.), i dati ufficiali più recenti, risalenti al 2001, indicano un calo del 2,3% rispetto al 1990. Per conseguire gli obiettivi di Kyoto, l'Unione europea dovrebbe mantenere un tasso annuo di riduzione dello 0,6% fino al 2012. Ciò comporta l'introduzione di nuove misure e il ricorso ad alcuni dei meccanismi previsti a Kyoto, come ad esempio lo scambio di quote di emissioni e i meccanismi di attuazione congiunta e sviluppo pulito. Si osserva con preoccupazione che la tendenza al ribasso della metà e fine degli anni novanta è ripresa a salire all'inizio del nuovo decennio. I provvedimenti individuati nel programma europeo per il cambiamento climatico¹⁸ alla metà del 2000 si trovano in fasi diverse di preparazione o attuazione e dovrebbero contribuire a riportare sulla giusta strada l'evoluzione delle emissioni per il 2008-2012 e oltre.

In linea con quanto sopra, la seconda relazione di valutazione dell'ECCP¹⁹ ha sottolineato l'importanza dell'attuazione e del monitoraggio. Un ambito che merita un'attenzione specifica è quello delle fonti energetiche rinnovabili, in cui gli Stati membri hanno registrato gradi molto diversi di progresso verso l'obiettivo generale dell'UE di una quota di tali fonti pari al 12% entro il 2010 o verso obiettivi specifici con il medesimo calendario per quanto attiene la produzione di energia elettrica o i biocarburanti. Il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili e ai biocarburanti dovrebbe aumentare dopo il 1° gennaio 2004, data di entrata in vigore della nuova direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità che contiene disposizioni in merito a sgravi fiscali e un uso più flessibile delle misure fiscali per tali prodotti energetici e tipi di elettricità. L'obbligo di reporting consentirà alla Commissione di individuare con maggiore precisione nel prossimo futuro gli Stati membri che rischiano di mettere a repentaglio questa politica.

Per quanto attiene ai prodotti chimici, la nuova politica UE in materia - REACH²⁰ - darà un contributo decisivo a favore degli obiettivi del WSSD volti a garantire una sana gestione dei prodotti chimici durante il loro intero ciclo di vita. REACH mira innanzi tutto a garantire un grado elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente, pur salvaguardando e incoraggiando la competitività del settore chimico.

Lo sviluppo di tecnologie ambientali dovrebbe svolgere un ruolo sempre più centrale nella strategia dell'UE verso una produzione e consumo sostenibili. Il piano d'azione

¹⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture, COM(2003) 448 def.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche e misure dell'Unione europea per ridurre le emissioni di gas a effetto serra: verso un programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP), COM(2000) 88.

¹⁹ Seconda relazione sul programma europeo per il cambiamento climatico, aprile 2003, <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>.

²⁰ REACH, "Registrazione, valutazione e autorizzazione delle sostanze chimiche" COM(2003) 644 def.

per le tecnologie ambientali stabilirà un contesto per la promozione dello sviluppo e dell'uso di tecnologie ambientali tramite la rimozione degli ostacoli legati al mercato e l'introduzione di soluzioni basate sul mercato, oltre a prevedere incentivi sotto forma di aiuti agli investimenti e tasse ambientali, l'eliminazione progressiva dei sussidi diretti o indiretti alle tecnologie inquinanti e delle altre barriere di mercato o istituzionali che al momento frenano l'innovazione tecnologica. Il Libro bianco sulla politica spaziale europea propone un'azione per l'impiego delle tecnologie spaziali e di osservazione della Terra nel contesto della riforma della PAC, della gestione delle risorse idriche e del monitoraggio della foresta tropicale.

Attività UE in corso

- Attuazione e sviluppo delle misure e degli strumenti esistenti al fine di incentivare l'offerta di prodotti e servizi più sostenibili, internalizzando nel contempo le esternalità sociali e ambientali. A tale fine occorre prevedere tra l'altro dei sistemi obiettivi, trasparenti, non discriminatori e volontari di etichettatura basati sulle principali convenzioni dell'OIL o su standard ambientali riconosciuti, nonché delle forme di sostegno ai paesi in via di sviluppo affinché utilizzino detti sistemi, incluso il sostegno al rafforzamento delle loro capacità e degli sforzi volti a garantire la trasparenza, la disponibilità e la non-discriminazione di tali sistemi.
- Concentrazione sui settori in cui le emissioni sono in crescita, in particolare quello dei trasporti e dell'energia.
- Riforma della politica in materia di prodotti chimici.
- Sostegno allo sviluppo e all'impiego di tecnologie ambientali, anche tramite l'attuazione delle proposte del piano d'azione per le tecnologie ambientali.

3.4. Il contributo dell'ampliamento allo sviluppo sostenibile

La comunicazione della Commissione "Dieci anni dopo Rio: prepararsi al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002"²¹ afferma che *"l'ampliamento dell'Unione europea può in effetti costituire il singolo contributo di maggiori dimensioni allo sviluppo sostenibile mondiale che l'UE possa offrire."*

Il 1° maggio 2004 l'Unione europea accoglierà i seguenti Stati: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Ungheria. A partire dalla data di adesione, questi paesi saranno tenuti ad applicare ed attuare la legislazione e le politiche comunitarie. La Bulgaria, la Romania e la Turchia continueranno il lavoro di allineamento della propria legislazione a quella comunitaria, nel quadro del processo di adesione.

L'allargamento ha aiutato i paesi candidati a conseguire gli obiettivi del Piano di implementazione di Johannesburg in diversi settori tra cui la politica sociale,

²¹

COM(2001) 53.

l'ambiente e lo sviluppo. Tali paesi saranno inoltre coinvolti integralmente nell'attuazione della strategia dell'Unione per lo sviluppo sostenibile e della strategia di Lisbona.

Nel settore ambientale ad esempio, i nuovi Stati membri hanno accolto gli standard dell'UE e compiuto notevoli sforzi, con l'aiuto degli strumenti comunitari, per ammodernare la propria infrastruttura ambientale. Essi hanno inoltre ratificato il protocollo di Kyoto, migliorato la qualità dell'acqua potabile e del trattamento delle acque reflue, esteso i provvedimenti per la salvaguardia dell'ambiente (tramite la rete Natura 2000) e allineato la loro legislazione in materia di sostanze chimiche con quella dell'UE.

I nuovi Stati membri hanno anche adeguato la propria politica per lo sviluppo a quella comunitaria, facendo propri i diversi impegni previsti dall'acquis dell'UE relativo allo sviluppo.

Tramite l'allargamento, l'UE avrà nuovi Stati confinanti in Europa orientale e sud-orientale. Acquisirà maggiore importanza la cooperazione nei contesti regionali e subregionali, nonché nei partenariati bilaterali tra l'Unione e i suoi altri vicini in Europa sud-orientale, i NSI e il bacino del Mediterraneo²². Il rapporto più saldo tra l'UE e altri paesi vicini è diventato una forza motrice davvero significativa per la promozione dello sviluppo sostenibile e il rafforzamento degli standard ambientali. Questo rapporto ha portato alla cooperazione su temi chiave, come il cambiamento climatico, e ha dinamizzato gli investimenti ambientali europei.

Nel maggio 2003 la Conferenza "Ambiente per l'Europa", svoltasi a Kiev, ha posto l'accento sulla necessità di un seguito al WSSD a livello regionale e definito gli obiettivi e le priorità per l'attuazione del Piano di Johannesburg nella zona UNECE. In seguito a tale conferenza, la Commissione ha esposto il proprio punto di vista sulla futura cooperazione in materia di ambiente tra l'UE ampliata e gli Stati confinanti nella sua comunicazione sulla cooperazione ambientale paneuropea.

Attività UE in corso

- Armonizzazione con l'acquis ambientale e sociale nei nuovi Stati membri conformemente agli accordi di transizione.
- Sostegno ai nuovi Stati membri per l'attuazione dell'acquis tramite gli strumenti comunitari appropriati.
- Allineamento dei nuovi Stati membri agli obiettivi della politica UE per lo sviluppo.
- Concentrazione sull'aspetto ambientale per quanto attiene i nuovi Stati confinanti nel contesto della strategia per l'Europa ampliata.

²²

Comunicazione dalla 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. Un prossimo "Pacchetto per l'Europa ampliata" sarà adottato nella primavera del 2004.

4. ASPETTI ESTERNI

4.1. Riduzione della povertà

Il Piano d'implementazione di Johannesburg stabilisce che l'eliminazione della povertà è la massima sfida che il mondo deve affrontare oggi e un requisito imprescindibile dello sviluppo sostenibile, in particolare per i paesi in via di sviluppo. L'obiettivo di sviluppo del millennio di dimezzamento della povertà estrema entro il 2015 è una sfida davvero imponente che richiede un impegno diversificato in più settori, di tutti i paesi e a tutti i livelli.

Il WSSD ha ribadito che la tutela dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali sono da considerarsi parte integrante del programma di riduzione della povertà. Il degrado delle risorse naturali può vanificare in larga misura gli sforzi di riduzione della povertà e di sviluppo economico. Inoltre i poveri sono il più delle volte i soggetti più duramente colpiti dal deterioramento delle condizioni ambientali, oltre a non disporre spesso dei servizi fondamentali come l'approvvigionamento di acqua potabile e i servizi igienici.

Nella conclusione della Conferenza internazionale per il finanziamento dello sviluppo tenutasi a Monterrey nel marzo 2002 ("Consenso di Monterrey") è stato riconosciuto che il raggiungimento degli obiettivi concordati a livello internazionale, tra cui quelli riportati nella Dichiarazione del millennio, impone un nuovo partenariato tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo.

Tale partenariato richiede l'intervento dei paesi in via di sviluppo a favore di una governance migliore, specialmente tramite l'elaborazione di politiche economiche sane e la creazione di istituzioni democratiche solide e adeguate alle esigenze dei cittadini. I paesi sviluppati sono invece chiamati, tra l'altro, a impegnarsi per ampliare gli sbocchi commerciali dei paesi in via di sviluppo, incrementare gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) e ridurre il debito.

Nel febbraio 2001 l'UE ha approvato l'iniziativa "Tutto tranne le armi" con cui ha garantito l'accesso al mercato comunitario senza dazi e contingenti per i paesi meno avanzati.

Al Consiglio europeo di Barcellona nel marzo 2002, l'UE ha assunto otto impegni²³ come contributo alla Conferenza internazionale di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo (Messico, 18-22 marzo 2002).

Come richiesto dal Consiglio Affari generali e relazioni esterne del novembre 2002, la Commissione è stata invitata a monitorare da vicino l'attuazione degli impegni assunti. La prima relazione è stata presentata nel maggio 2003²⁴. Per quanto concerne il volume di aiuto pubblico allo sviluppo (APS), la relazione afferma che, nonostante il quadro finanziario difficile, sono stati compiuti passi avanti nell'attuazione, anche se occorre moltiplicare gli sforzi per rispettare questi impegni autoimposti. Nel 2002

²³ Gli impegni di Monterrey riguardano il volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo, il coordinamento e l'armonizzazione, lo svincolo degli aiuti, l'assistenza tecnica commerciale, i beni pubblici globali, le fonti innovative di finanziamento, la riforma del sistema finanziario internazionale e la riduzione del debito.

²⁴ SEC(2003) 569.

otto Stati membri avevano già raggiunto l'obiettivo dello 0,33% di APS/PIL e nel 2003 il loro numero passerà a dieci. L'adesione di altri dieci nuovi Stati membri rappresenta un'ulteriore sfida e una nuova opportunità. I nuovi paesi aderenti diventeranno a loro volta donatori, anche se la maggior parte di essi si troverà ben al di sotto della soglia dello 0,33% al momento dell'adesione. La Commissione sta elaborando una nuova relazione per la primavera del 2004 che potrebbe contenere nuove proposte basate sugli impegni di Barcellona.

Per quanto concerne gli altri impegni, gli Stati membri intendono di comune accordo migliorare il coordinamento tra le politiche di cooperazione allo sviluppo e armonizzare le procedure per lo svincolo degli aiuti. Essi intendono altresì adottare le disposizioni necessarie per garantire la loro partecipazione all'iniziativa a favore dei paesi poveri altamente indebitati (paesi HIPC), oltre ad approfondire la questione dei beni pubblici mondiali e delle fonti innovative di finanziamento. Gli Stati membri si sono pure impegnati ad incrementare gli sforzi nell'ambito dell'assistenza in materia commerciale e a promuovere la riforma delle istituzioni finanziarie internazionali.

Al di là degli sviluppi politici, la CE sta già sostenendo alcune attività pratiche per onorare gli impegni del WSSD. Nei bilanci del 2002 e 2003 saranno stanziati oltre 9 milioni di euro dalla linea di bilancio "Ambiente nei paesi in via di sviluppo", da destinarsi a progetti incentrati sulla gestione appropriata delle sostanze chimiche, sulle interazioni tra commercio e ambiente e sulla gestione delle foreste. L'invito a presentare proposte varato nella stessa linea di bilancio fornirà altri 65 milioni per lavori collegati ai diversi impegni assunti nell'ambito del WSSD. Il lavoro sul campo sarà avviato nel 2004.

Attività UE in corso

- Attività volta a garantire l'adempimento tempestivo degli otto impegni di Monterrey, tra cui si annovera l'incremento del volume di aiuto pubblico allo sviluppo (APS).
- Controllo annuale del follow-up agli impegni assunti, conformemente alla decisione dal Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del maggio 2003.

4.2. Iniziative nei settori dell'acqua, dell'energia e delle foreste

A Johannesburg l'Unione europea assieme agli Stati membri ha varato le iniziative "Energia per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile", "Acqua per la vita" e il piano di azione "Applicazione delle normative, governance e commercio nel settore forestale" (FLEGT).

L'iniziativa nel campo energetico si propone di migliorare l'accesso a servizi energetici adeguati, sostenibili e abbordabili nelle zone rurali, periurbane e urbane con il fine di ridurre la povertà e contribuire al raggiungimento degli altri obiettivi di sviluppo del millennio (MDG). L'iniziativa comunitaria per l'acqua vuole contribuire al conseguimento degli obiettivi del MDG e del WSSD in materia di servizi idrici e igienici. Il piano d'azione per le foreste è incentrato essenzialmente sulla lotta contro il disboscamento illegale. Queste iniziative sono concepite come

partenariati in cui sono coinvolti più soggetti, tra cui gli Stati membri, la CE, la BEI, la società civile e il settore privato.

Nel primo anno delle iniziative si è sviluppato un consenso in seno all'UE sulle impostazioni e l'orientamento futuro. È stato inoltre avviato il dialogo con i beneficiari e le parti attive. Si sono compiuti i primi passi per elaborare alcune misure pratiche a livello nazionale. I segretariati delle iniziative per l'energia e l'acqua sono ospitati dalla Commissione europea e le attività correlate sono intraprese dalla CE e dagli Stati membri separatamente o congiuntamente. Entrambe le iniziative sono incentrate principalmente sull'Africa, pur prevedendo progetti anche in altre regioni. Esse si basano sullo sviluppo di partenariati innovativi tra il settore pubblico e quello privato.

Le azioni intraprese nel quadro dell'iniziativa in campo energetico comprendono l'elettrificazione delle zone rurali, lo sviluppo di sistemi energetici decentrati, il maggiore ricorso alle fonti rinnovabili e il rafforzamento dell'efficienza energetica (anche tramite tecnologie più pulite ed efficienti per i combustibili fossili, tecnologie per apparecchiature a consumo ridotto e uso razionalizzato della biomassa tradizionale). I temi principali dell'iniziativa sono stati concordati con gli Stati membri e comprendono l'elaborazione della politica energetica, il rafforzamento delle capacità istituzionali e la cooperazione tecnica, la pianificazione intersettoriale, lo sviluppo del mercato e la cooperazione con le istituzioni finanziarie. Un gruppo di lavoro sta elaborando nuove strategie finanziarie e gli Stati membri stanno lavorando su altri aspetti di questa iniziativa.

In campo energetico lo sviluppo della Coalizione di Johannesburg per l'energia rinnovabile assume un ruolo fondamentale. Finora sono 82 i paesi che hanno aderito alla coalizione incaricata di definire gli obiettivi e il calendario per l'incremento di parte delle energie rinnovabili nell'insieme delle risorse energetiche impiegate, andando così oltre gli impegni previsti dal piano di implementazione di Johannesburg.

Innanzitutto è fondamentale creare sinergie tra l'iniziativa comunitaria "Energia per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile" e altre iniziative pertinenti, come ad esempio la Coalizione di Johannesburg per l'energia rinnovabile, il Partenariato *Global Village Energy* (GVEP), la Rete globale dell'energia per lo sviluppo sostenibile (GNESD) e la Conferenza mondiale sulle fonti energetiche rinnovabili che si terrà a Bonn nel 2004. È importante formare alleanze strategiche con queste ed altre parti interessate.

L'approvvigionamento energetico nei paesi in via di sviluppo richiede anche un aumento degli investimenti privati internazionali sostenuti tramite gli APS. È opportuno inoltre che le strategie nazionali e regionali riconoscano il ruolo fondamentale dell'approvvigionamento energetico per la riduzione della povertà e il raggiungimento degli altri obiettivi del millennio. Alla luce delle interazioni complesse esistenti tra il settore energetico e altri ambiti cruciali per lo sviluppo, occorre un notevole impegno a monte affinché l'energia sia integrata nei documenti strategici per paese e per regione.

L'iniziativa nel settore dell'acqua mira essenzialmente a rafforzare l'impegno politico ad agire e a sottolineare il ruolo dell'approvvigionamento idrico e dei servizi

igienici nella lotta contro la povertà. Essa incoraggia anche una governance più attenta e una gestione integrata delle risorse idriche, inclusi i corsi d'acqua transfrontalieri, un migliore coordinamento e l'individuazione di nuovi meccanismi di finanziamento. Nell'ambito dell'iniziativa è stato allacciato un solido rapporto di lavoro con il Consiglio ministeriale africano sull'acqua (AMCOW) e il Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa (NEPAD), sono state avviate attività in Europa orientale, nel Caucaso e in Asia centrale e adesso anche nel Mediterraneo e in America latina. Per ogni regione d'intervento dell'iniziativa sono state stabilite delle priorità, sebbene l'approvvigionamento idrico, i servizi igienici e la gestione integrata delle risorse idriche rimangano i temi comuni a tutte le regioni. Il finanziamento, la ricerca e il monitoraggio sono stati riconosciuti come temi trasversali pertinenti per tutte le regioni. Per ogni tema è stato nominato un gruppo di lavoro guidato da uno Stato membro.

In questo ambito, il passo successivo dovrebbe comprendere l'istituzione di meccanismi di finanziamento flessibili e innovativi. La Commissione europea ha proposto²⁵ la creazione di un Fondo ACP-UE per l'acqua e dotato di un miliardo di euro proveniente dal Fondo europeo per lo sviluppo. Tale Fondo dovrebbe svolgere la funzione di catalizzatore e attrarre altre fonti di finanziamento. La Commissione sta preparando una nuova comunicazione in merito alle procedure specifiche che sarà discusso dai gruppi competenti del Consiglio dell'UE e del Consiglio dei ministri ACP-CE. Se approvato, il Fondo per l'acqua ACP-UE agevolerebbe l'attuazione del partenariato strategico UE-Africa siglato dai capi di Stato a Johannesburg.

Il coinvolgimento dei governi beneficiari e dei partecipanti sarà essenziale alla buona riuscita delle iniziative, basate sulla responsabilizzazione locale (*ownership*) dei paesi beneficiari e su un approccio dal basso in alto e orientato sulla domanda. Due conferenze di alto livello offrono l'opportunità di proseguire il dialogo con le parti interessate; si tratta rispettivamente della conferenza di Nairobi del novembre 2003 relativamente all'iniziativa per l'energia e la Conferenza panafricana sull'acqua che si terrà ad Addis-Abeba nel dicembre 2003.

Con l'intento di arrestare il disboscamento e il commercio illegali del legname, nel maggio 2003 la Commissione ha pubblicato un piano d'azione dell'Unione per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT)²⁶, in cui viene proposto un pacchetto di misure che crea un nesso tra le riforme in materia di governance nei paesi produttori e il quadro normativo del mercato interno comunitario. Il piano d'azione prevede una serie di accordi volontari (ma vincolanti) di partenariato con i paesi e le regioni produttori di legname. Tramite questi partenariati, l'Unione europea e i paesi contraenti istituiranno un sistema di licenze volto a garantire la legalità di tutto il legname esportato in Europa. I partenariati incoraggeranno anche le riforme in materia di governance nei paesi produttori di legname al fine di garantire una maggiore equità e trasparenza nello sfruttamento delle risorse forestali. La riuscita delle tre iniziative dipenderà anche dal sostegno continuato e rafforzato, nonché dal coinvolgimento attivo degli Stati membri in questo processo.

²⁵ “Creazione di un Fondo dell'Unione europea per l'acqua”, COM(2003) 211 def. del 23.4.2003.

²⁶ Comunicazione della Commissione relativa alla “Applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale – Proposta di un piano d'azione dell'Unione europea”, COM(2003) 251 def.

Attività UE in corso

- Erogazione di finanziamenti adeguati per le iniziative, anche tramite il sostegno a monte dei partenariati pubblico-privato e adozione della proposta della Commissione per la creazione del Fondo per l'acqua ACP-UE.
- Intensificazione del dialogo con i partecipanti e i beneficiari a livello nazionale e regionale, anche tramite un maggiore coinvolgimento del NEPAD, al fine di evidenziare l'importanza dell'acqua, dell'energia e delle foreste nelle strategie nazionali e regionali di lotta contro la povertà.
- Responsabilizzazione dei partecipanti e dei paesi beneficiari.
- Creazione di sinergie tra le iniziative comunitarie e altre iniziative analoghe.

4.3. Globalizzazione e commercio sostenibili

L'obiettivo della strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea rispetto alla mondializzazione è renderla più inclusiva ed equa, oltre che sostenibile sotto il profilo ambientale e sociale.

A Johannesburg l'Unione europea ha sostenuto l'idea che un esito positivo del WSSD poteva contribuire ad un risultato sostenibile anche nei negoziati relativi all'Agenda di Doha per lo sviluppo, ma anche che la politica commerciale poteva contribuire maggiormente allo sviluppo sostenibile globale anche al di fuori dell'ambito di Doha tramite ad un'azione di sostegno positiva. Il programma di attuazione del WSSD conferma appieno questa posizione.

Il seguito dato dall'UE agli impegni del WSSD in materia di commercio e globalizzazione mira a:

- consolidare il risultato favorevole allo sviluppo dell'Agenda di Doha per lo sviluppo;
- valorizzare il contributo del commercio allo sviluppo sostenibile tramite azioni complementari;
- garantire il sostegno reciproco tra commercio, ambiente e la dimensione sociale della globalizzazione;
- incoraggiare l'interazione e la cooperazione tra l'OMC e le organizzazioni internazionali competenti a sostegno dell'obiettivo comune di uno sviluppo sostenibile.

Il programma per lo sviluppo di Doha è in grado di arrecare beneficio a tutti; sensibile alle esigenze dei paesi in via di sviluppo, esso può contribuire alla governance e trattare la questione l'interfaccia tra commercio e ambiente. La battuta d'arresto alla riunione ministeriale di Cancun non mette in questione questi obiettivi ma sottolinea anzi che essi meritano un'attenzione ancora maggiore. Di recente la

Commissione ha pubblicato una comunicazione²⁷ tesa a rivitalizzare i negoziati relativi all'Agenda di Doha. La comunicazione ribadisce la validità degli obiettivi fondamentali dell'UE: una chiara preferenza per un sistema commerciale multilaterale, una forte componente normativa parallelamente all'accesso al mercato e la necessità di garantire che i negoziati portino ad un round dedicato allo sviluppo e contribuiscano allo sviluppo sostenibile. Per quanto attiene in particolare il commercio e l'ambiente, i nostri obiettivi e aspirazioni dovrebbero rimanere invariati. Si propone però di accentuare la dimensione politica e di governance.

L'Unione europea continuerà a incoraggiare l'ottenimento di risultati positivi e sostenibili nell'ambito dell'Agenda per lo sviluppo di Doha. Il principio della sostenibilità deve permeare tutti i negoziati al fine di massimizzare le potenziali sinergie tra la liberalizzazione del commercio, la protezione ambientale e lo sviluppo socio-economico perseguiti in tutte le istanze internazionali.

Dopo il WSSD, l'Unione europea ha compiuto passi significativi per rispettare i propri impegni e integrarli con misure e azioni complementari a sostegno dell'Agenda di Doha per lo sviluppo.

L'Unione europea intende inserire le questioni relative all'ambiente e allo sviluppo sostenibile nei negoziati commerciali bilaterali e regionali, come è già avvenuto per esempio nel caso dell'accordo Mercosur o degli accordi economici di partenariato con i paesi ACP.

La Commissione sta istituendo un *helpdesk* per le informazioni commerciali rivolto agli esportatori dei paesi extracomunitari che necessitano di informazioni tecniche specifiche per accedere al mercato dell'UE.

La Commissione stabilirà le azioni concrete che possono essere realizzate per incoraggiare lo scambio di prodotti ecocompatibili, in particolare quelli provenienti dai paesi in via di sviluppo, anche nell'ambito delle procedure relative agli appalti pubblici. L'intenzione è basarsi sulle iniziative emerse sia nel comparto privato (p.es. l'iniziativa per il commercio equo), sia in ambito pubblico (p.es. i sistemi pubblici di etichettatura ecologica), incoraggiandone l'espansione tramite la promozione delle esportazioni, la sensibilizzazione e adeguati incentivi di mercato.

La Commissione è favorevole alla creazione del Foro europeo per il commercio e di Centri per il commercio sostenibile e l'innovazione (STIC) tesi ad aiutare i produttori dei paesi in via di sviluppo a trarre vantaggio dalle nuove opportunità che il mercato offre, segnatamente nel settore dei prodotti ecologici.

Il WSSD sottolinea a ragione la necessità di un'assistenza tecnica coordinata, mirata ed efficace, per affrontare le sfide associate allo sviluppo sostenibile. Gli sforzi dei paesi in via di sviluppo che aspirano ad integrarsi e a beneficiare del sistema commerciale mondiale devono essere sostenuti in maniera efficace tramite lo sviluppo delle capacità commerciali e programmi o progetti di assistenza tecnica.

²⁷ Comunicazione della Commissione "Reviving the DDA negotiations, the EU perspective", COM(2003) 734 del 26.11.2003. La traduzione italiana non è disponibile.

L'Unione europea è senz'altro il contribuente principale all'assistenza legata al commercio (TRA) in senso lato (ovvero includendo il sostegno al settore privato tramite lo sviluppo del commercio) con oltre 2 miliardi di euro, pari al 48% dei contributi totali erogati a favore della TRA nel periodo 2001-2002. In materia di commercio e ambiente, la CE ha presentato all'OMC nel settembre 2003 una rassegna parziale delle attività legate al commercio degli Stati membri e della Commissione nel settore del commercio e dell'ambiente; esse sono articolate in circa 300 programmi di assistenza commerciale per un valore totale di svariate centinaia di milioni di euro.²⁸ Ciò dimostra che la Comunità europea riconosce appieno l'utilità dell'assistenza tecnica per il commercio e l'ambiente quale elemento chiave per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare le sfide dello sviluppo sostenibile. Tale assistenza dovrebbe aiutare i paesi in via di sviluppo a cogliere i vantaggi dell'ulteriore liberalizzazione degli scambi e delle nuove opportunità di mercato pur progredendo verso uno sviluppo sostenibile, anche a livello nazionale, ed elaborando un quadro legislativo adeguato a tutela dell'ambiente. A livello internazionale è opportuno approfondire l'idea di un partenariato strategico tra l'OMC e le altre organizzazioni internazionali attive nell'assistenza tecnica e nello sviluppo delle capacità al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse e delle competenze, massimizzando nel contempo le sinergie e complementarità (ad esempio la task force comune UNEP/UNCTAD per il commercio, l'ambiente e lo sviluppo, i programmi OIL per la promozione delle norme fondamentali in materia di lavoro, e l'eliminazione del lavoro minorile, nonché altri programmi dell'OIL per un lavoro dignitoso).

L'introduzione di crediti all'esportazione "ecologici" rimane una priorità importante. Rafforzando il progetto di raccomandazione dell'OCSE sull'approccio comune in materia di ambiente e ai crediti alle esportazioni che beneficiano di un sostegno pubblico, in particolare diffondendo l'impiego degli standard internazionali e incrementando la trasparenza, dovrebbe essere possibile giungere alla sua approvazione formale nei primi mesi del 2004.

La responsabilità sociale delle imprese (RSI) rimane al centro della discussione sulla globalizzazione sostenibile. L'Unione europea sostiene i codici di RSI come quelli basati sulle linee guida OCSE per le multinazionali o sulle convenzioni fondamentali OIL e inserisce riferimenti alla RSI negli accordi commerciali; è stato inoltre istituito un forum delle parti interessate nel campo della RSI come seguito alla comunicazione della Commissione del luglio 2002²⁹. Questo dialogo è finalizzato alla valutazione di quanto l'Unione europea può e deve fare per incoraggiare la RSI in Europa e nel mondo.

²⁸ Disponibile sul sito:

http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/environment/wto_nego/index_en.htm

²⁹ Comunicazione della Commissione relativa alla responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle aziende allo sviluppo sostenibile, COM(2002) 347def.; per ulteriori informazioni sul forum RSI consultare:

http://forum.europa.eu.int/irc/empl/csr_eu_multi_stakeholder_forum/info/data/en/csr%20ems%20forum.htm

La valutazione d'impatto sostenibile (VIS) è uno degli strumenti fondamentali tramite cui l'UE intende internalizzare il fattore della sostenibilità nella sua politica commerciale e specialmente nei relativi negoziati. Detta valutazione è in costante perfezionamento e ogni studio apporta un contributo al patrimonio di conoscenze ed esperienze relative all'impatto degli accordi commerciali sullo sviluppo sostenibile. Un importante seminario sulla valutazione di impatto sostenibile, tenutosi nel febbraio 2003, ha consentito di stabilire l'importanza di un processo consultivo "integratore" per tale tipo di valutazione. La Commissione si sta pertanto concentrando sulla creazione di reti efficaci e di contatti tra le parti interessate di provenienze diverse, ad esempio i rappresentanti e le parti attive dei paesi in via di sviluppo, le organizzazioni non governative (ONG), gli esperti tecnici. Sulla base di questa esperienza, la Commissione ha deciso di finanziare l'organizzazione di seminari locali nel Mercosur e i paesi ACP. Questa azione pilota, che si svolgerà nei prossimi mesi, fornirà una base più solida ai fini della definizione di un *benchmark* per la qualità delle consultazioni nei successivi processi di valutazione di impatto sostenibile.

La Commissione europea si sforzerà anche di affinare il dialogo con i partner commerciali in merito alla VIS e allo sviluppo sostenibile con l'intento di favorire il coinvolgimento della loro società civile e migliorare la comprensione reciproca dei nessi tra le diverse politiche, segnatamente nel contesto dei negoziati commerciali. La Commissione ritiene che in alcuni casi specifici potrebbe rivelarsi più opportuno finanziare direttamente i paesi in via di sviluppo o le organizzazioni internazionali competenti, per esempio l'UNEP, per lo svolgimento di studi di valutazione di impatto sostenibile. Essa ritiene altresì fondamentale dare seguito ai risultati delle VIS integrandoli nella politica commerciale ed eventualmente anche nelle politiche attinenti ad altri ambiti.

Infine è fondamentale consolidare anche il pilastro sociale dello sviluppo sostenibile. L'OIL sta svolgendo un lavoro importante tramite la Commissione mondiale per la dimensione sociale della globalizzazione (WCSDG), istituita nel febbraio 2002, incaricata di individuare le politiche favorevoli ad un modello di globalizzazione che riduca la povertà e promuova la crescita e forme di lavoro dignitose, oltre ad aiutare la comunità internazionale a raggiungere una maggiore coerenza politica. La WCSDG presenterà la propria relazione entro la metà del febbraio 2004.

Attività UE in corso

- Partecipazione ai negoziati OMC conformemente con l'Agenda di Doha per lo sviluppo e nella prospettiva di un'integrazione efficace dei paesi in via di sviluppo nel sistema commerciale mondiale.
- Rafforzamento della dimensione di sostenibilità negli accordi commerciali bilaterali e regionali in corso di negoziazione.
- Rafforzamento della governance economica internazionale tramite la cooperazione tra l'OMC e le istituzioni di Bretton Woods al fine di ottenere un sostegno reciproco tra commercio e ambiente, sancito tramite accordi di cooperazione tra OMC, UNEP/Accordi multilaterali sull'ambiente e UNCTAD;

- Promozione dello scambio di prodotti ecologici provenienti dai paesi in via di sviluppo tramite un *helpdesk* di assistenza commerciale, sostegno agli STIC e altre misure.
- Approfondimento dei programmi di sviluppo delle capacità e di assistenza tecnica al fine di aiutare i paesi in via di sviluppo ad incrementare le esportazioni e elaborare risposte politiche alle sfide della sostenibilità. Sostegno a una collaborazione strategica tra l'OMC e le altre organizzazioni internazionali attive nell'assistenza nel campo commerciale e nello sviluppo delle capacità a favore dello sviluppo sostenibile.
- Perfezionamento del progetto di raccomandazione dell'OCSE relativa all'ambiente e ai crediti alle esportazioni in vista della sua approvazione formale nei primi mesi del 2004.
- Rafforzamento della responsabilità sociale e ambientale delle aziende, anche sotto forma di un contributo delle aziende dell'UE allo sviluppo sostenibile nei paesi terzi, e attuazione delle linee guida OCSE per le imprese multinazionali.
- Contributo al follow-up e all'attuazione della relazione della WCSDG.
- Sviluppo della metodologia per la VIS e dialogo con le parti coinvolte in questo processo.

4.4. Una governance per lo sviluppo sostenibile

E' opinione diffusa che il sistema di gestione globale debba acquisire legittimità, coerenza ed efficacia. Ciò comporta una revisione delle disposizioni di governance internazionale e un'interazione tra le principali istituzioni che rappresentano la dimensione dello sviluppo sostenibile.

Partenariati strategici tra queste istituzioni sono oggi necessari più che in passato per sostenere il multilateralismo e raggiungere gli obiettivi di Johannesburg. Occorre altresì assicurare la coerenza e sviluppare sinergie per dare un seguito alle principali conferenze dell'ONU. La Commissione sta seguendo attentamente l'attività del gruppo di lavoro ad hoc per l'applicazione e il follow-up integrati e coordinati dei risultati delle principali conferenze ONU nei settori economico e sociale; la Commissione auspica quindi che dai lavori del suddetto gruppo nasca una struttura comune per il seguito alle principali conferenze ONU, non solo per il WSSD ma per tutte le organizzazioni della "famiglia" ONU.

La maggiore collaborazione proposta dalla Commissione³⁰ tra questa e le agenzie, i fondi e i programmi ONU può agevolare il perseguimento di questi obiettivi. Ne è un esempio la rinnovata collaborazione tra la Commissione europea e l'OIL in materia di cooperazione per la promozione di un lavoro dignitoso, riduzione della povertà e dimensione sociale della globalizzazione. Nel settore della cooperazione allo sviluppo, sta nascendo un partenariato tra la Commissione e l'OIL.

³⁰

L'Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo, COM(2003) 526 def.

Una *governance* internazionale rafforzata a favore dello sviluppo sostenibile si rivela quindi un requisito fondamentale per far progredire l'attuazione del WSSD. A questo proposito il Consiglio europeo ha sottolineato il bisogno di rafforzare il programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP) e di prendere in considerazione la necessità della sua trasformazione istituzionale creando un'Agenzia per l'ambiente dell'ONU. A breve e medio termine l'autorità politica dell'UNEP dovrebbe essere rinforzata e incrementata la sua disponibilità di bilancio. L'Unione europea dovrebbe inoltre promuovere il coordinamento tra gli accordi ambientali multilaterali (MEA) e la loro attuazione, per esempio attraverso meccanismi più efficaci di controllo di conformità. La ratifica di questi accordi, in particolare del Protocollo di Kyoto, resta una priorità per l'Unione europea.

L'UE dovrebbe continuare ad avere un ruolo incisivo all'interno della commissione ONU per lo sviluppo sostenibile (CSD). Questa commissione svolge mansioni uniche nel sistema delle Nazioni Unite, poiché riunisce i governi, le organizzazioni internazionali e i gruppi più importanti, favorendo il dialogo nelle aree chiave dello sviluppo sostenibile. Il suo programma di lavoro per il periodo 2004-2017, approvato nel maggio 2003, è incentrato soprattutto sull'attuazione degli obiettivi del WSSD. Esso dovrebbe contribuire a rendere le risoluzioni del CSD più pragmatiche e vicine all'azione concreta.

Il mutamento dei modelli di consumo e produzione, un tema centrale dell'agenda di Johannesburg, è principalmente una sfida interna per l'Unione europea. Allo stesso tempo l'UE assume un ruolo guida nel lavoro internazionale in corso, volto allo sviluppo di un programma decennale per il consumo e la produzione sostenibili; l'Unione sostiene attivamente il processo avviato lo scorso giugno a Marrakech dall'UNDESA e dall'UNEP. È importante assicurare che le misure nel settore del consumo e della produzione sostenibili siano di aiuto allo sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo.

Una *governance* migliore a favore dello sviluppo sostenibile è fondamentale a livello internazionale, tuttavia la *governance* rimane essenzialmente una questione nazionale. In molti paesi - e non solo in quelli in via di sviluppo - talune politiche interne inadeguate hanno favorito l'aumento del divario tra poveri e ricchi al proprio interno e rispetto ad altri paesi e regioni.

Il Piano di implementazione di Johannesburg sottolinea giustamente le responsabilità nazionali nell'applicazione di leggi chiare ed efficaci a sostegno dello sviluppo sostenibile. Il Piano invita i paesi a sviluppare strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile e ad avviarne l'attuazione entro il 2005. Dove opportuno, queste potrebbero essere concepite nel contesto di strategie per la riduzione della povertà. L'UE dovrebbe sostenere l'elaborazione di suddette strategie per la povertà che comprendono una buona *governance*, ad esempio mediante l'assistenza tecnica o il la creazione di capacità o di istituzioni.

L'attuazione a livello locale e il ruolo delle autorità locali è fondamentale per tener fede agli impegni del WSSD. Le agende 21 locali si sono dimostrate cruciali per una migliore attuazione e maggiore sensibilizzazione verso lo sviluppo sostenibile. L'elaborazione di tali strategie anche nei paesi in via di sviluppo dovrebbe essere ulteriormente stimolata con la partecipazione dei gruppi maggiori.

Il Piano di implementazione del WSSD, comprende un “mandato per la regionalizzazione” che pone l’accento sulle iniziative e sulle strutture istituzionali a livello regionale e sub-regionale. Coerentemente con questo mandato, l’UE dovrebbe favorire un ruolo rafforzato dei quadri di cooperazione regionale come il NEPAD, l’ASEM, l’ASEAN o il MERCOSUR e rinvigorire il proprio coinvolgimento nei processi sub-regionali (ad esempio la cooperazione nel Mediterraneo o nel Baltico).

La CSD si concentrerà anch’essa sull’attuazione regionale e sub-regionale del Piano di implementazione di Johannesburg. Le commissioni regionali ONU sono state invitate ad organizzare un forum per l’attuazione regionale all’inizio di ogni biennio. Il primo di questi incontri nella regione UNECE avrà luogo nel gennaio 2004. Una delle sfide principali per l’UNECE sarà quella di sviluppare una struttura adatta ad affrontare in maniera integrata le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Attività UE in corso

- Rafforzamento del sistema multilaterale di governance, del ruolo delle Nazioni Unite nella cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, nonché della governance ambientale internazionale, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2003.
- Promozione di un follow-up integrato e coordinato delle principali conferenze ONU.
- Sostegno alla CSD quale organo principale di controllo internazionale per il follow-up del Piano di implementazione di Johannesburg e i follow-up a livello regionale.
- Partecipazione attiva all’ideazione di un programma decennale sul consumo e la produzione sostenibili.
- Sostegno alla creazione e all’attuazione di strategie nazionali di sviluppo sostenibile nazionale entro il 2005 da parte di tutti i paesi, da inserire possibilmente nel contesto delle strategie per la riduzione della povertà.
- Promozione di un ruolo più attivo della società civile e del settore privato tramite il sostegno delle iniziative pertinenti come proposto al WSSD (per es. il Partenariato per il principio 10 relativo all’accesso all’informazione e alla partecipazione di tutti i cittadini).
- Contributo attivo allo sviluppo di quadri per una cooperazione regionale e sub-regionale all’interno di strutture già esistenti (come le commissioni regionali ONU) e sostegno ad iniziative in corso come quella del Nuovo partenariato per lo sviluppo dell’Africa (NEPAD).

5. CONCLUSIONI

L'attuazione degli impegni assunti al WSSD continuerà ad essere una sfida per l'UE negli anni a venire. Anche se molti degli obiettivi stabiliti a Johannesburg sono a lungo termine, è importante dimostrare fin da subito che l'Unione europea si è messa in moto e che sono stati compiuti dei progressi.

Sul piano interno, la sfida per l'UE sarà quella di modificare i modelli non sostenibili di consumo e produzione ed assicurare una gestione sostenibile delle risorse naturali con il fine ultimo di dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse naturali e dal degrado ambientale. All'esterno la credibilità dell'UE dipenderà dall'attuazione efficace dei suoi impegni internazionali. La realizzazione tempestiva degli impegni europei assunti a Monterrey sarebbe un contributo importante per lo sradicamento della povertà. Le iniziative di partenariato per l'acqua, l'energia e le foreste proposte dall'UE a Johannesburg contribuiscono a consolidare la nostra credibilità.

Alla base di tutti questi sforzi rimane la questione della coerenza. Ovviamente tra gli obiettivi principali che permeano l'attuazione di tutti i nostri impegni del WSSD rientrano la riduzione degli impatti negativi fuori dall'Europa e il conseguimento della coerenza nelle politiche interne. Per l'Unione la strategia europea sullo sviluppo sostenibile sarà l'elemento chiave per onorare gli impegni presi a Johannesburg. Il riesame della strategia nel 2004 da parte di una nuova Commissione sarà l'occasione per assicurare che gli impegni di Johannesburg siano pienamente integrati nelle politiche a livello europeo.

Il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg è stato fondamentale per favorire una sinergia tra tutti i processi internazionali distinti ma complementari tra loro, che mirano al progresso economico, sociale e ambientale. È stata data una spinta globale allo sviluppo sostenibile; Johannesburg ha infatti rappresentato un impegno vigoroso a sostegno del multilateralismo, degli obiettivi e della loro attuazione.

Un anno dopo, le sfide affrontate dal sistema multilaterale, specialmente in settori come la sicurezza e il commercio, richiedono un nuovo supporto per rafforzare la governance internazionale. In questo contesto, l'UE oggi più che mai deve sostenere la causa del multilateralismo.

A tal fine deve assumersi le proprie responsabilità e non venir meno, sia internamente che esternamente, agli impegni di Johannesburg, Doha e Monterrey, nei confronti dei paesi in via di sviluppo. In questo processo, e sulla base dei risultati ottenuti, l'UE deve operare globalmente con il proprio programma sociale, economico e ambientale che incarna i principi e i valori stessi che sono alla base del modello sociale europeo.