



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.6.2004
COM(2004) 416 definitivo

Volume I

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO
E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

"Il piano d'azione europeo per l'ambiente e la salute 2004-2010"

{SEC(2004) 729}

INDICE

Una salute migliore da un ambiente migliore - una sfida per il futuro	3
Origine del piano d'azione.....	3
Elementi principali del piano d'azione	5
Modalità di attuazione del piano d'azione	7
La dimensione internazionale - La conferenza ministeriale di Budapest su Ambiente e salute	8
ALLEGATI TECNICI	➤ Volume II

Origine del piano d'azione

Un buono stato di salute è qualcosa che tutti desiderano - per sé, per i propri figli e per i benefici economici e sociali in senso lato che ne derivano alla società. La salute ha un ruolo essenziale nella crescita economica a lungo termine e nello sviluppo sostenibile: trova continue conferme il fatto che a costare molto non è la salute, ma il cattivo stato di salute (in termini di cure sanitarie, medicinali, assenze per malattia, diminuzione della produttività, invalidità e pensionamenti anticipati)¹.

I cittadini europei sono preoccupati dell'impatto che l'ambiente può avere sulla loro salute ed esigono un intervento al riguardo da parte dei responsabili delle politiche. Alla luce di queste preoccupazioni del pubblico e degli obblighi derivanti dal trattato², la Commissione ha la responsabilità di definire meglio i rapporti tra condizioni ambientali sfavorevoli e salute per affrontare il problema in modo più efficiente. Oltre a migliorare il benessere dei cittadini, il piano d'azione mira a massimizzare i benefici economici potenziali: spesso, infatti, le misure correttive e la perdita di produttività costano più della prevenzione.

Le scelte individuali relative allo stile di vita si ripercuotono sul nostro stato di salute, ma è anche compito delle autorità pubbliche fornirci informazione affidabili sulle quali basare le nostre decisioni e proteggerci dalle minacce alla salute e al benessere sulle quali non abbiamo possibilità di controllo. Non possiamo scegliere la qualità dell'aria che respiriamo né siamo sempre in grado di proteggerci dall'esposizione agli inquinanti che possono accumularsi nel nostro organismo, in alcuni casi anche prima della nascita. Secondo le stime contenute in alcuni studi recenti sul rapporto tra ambiente e salute, ogni anno dai 6 000 ai 9 000 abitanti di città francesi muoiono prematuramente a causa dell'inquinamento atmosferico³ e circa un sesto del carico complessivo di morbilità e mortalità infantile è dovuto a fattori ambientali⁴.

Sono particolarmente preoccupanti gli effetti ambientali sui gruppi di persone vulnerabili. La strategia europea per l'ambiente e la salute si concentra in modo particolare sui bambini, in quanto più esposti e più vulnerabili ai rischi ambientali rispetto agli adulti; ora la sfida consiste nel realizzare gli impegni relativi al diritto dei bambini di crescere e vivere in un ambiente sano, assunti non soltanto nell'ambito della strategia, ma anche in sede di convenzione sui diritti del fanciullo e al vertice

¹ Ad esempio, l'onere finanziario annuo complessivo delle malattie polmonari in Europa è stimato in 102 miliardi di euro, cifra paragonabile al PIL irlandese. La pneumopatia cronica ostruttiva è la malattia respiratoria più costosa in Europa: il suo costo annuo è stimato in 38,7 miliardi di euro, il 74% dei quali (28,6 miliardi di euro) è dovuto alle giornate lavorative perse. I costi indiretti connessi alla perdita di produttività sono quasi il triplo di quelli delle cure sanitarie dirette (*European Lung White Book, European Respiratory Society (ERS) e European Lung Foundation (ELF)*, novembre 2003).

² Articoli 152 e 174 del trattato.

³ Relazione 2004 dell'Agenzia francese per la sicurezza sanitaria ambientale (http://www.afsse.fr/documents/Rapport_1.pdf).

⁴ *Burden of Disease and Injuries Attributable to Selected Environmental Factors among Europe's Children and Adolescents*, Francesca Valent, D'Anna Little, Fabio Barbone, Giorgio Tamburlini, OMS, Ginevra, 2004 (in corso di stampa).

mondiale sullo sviluppo sostenibile. La ricerca, sia a livello nazionale che a livello dell'Unione europea, ci ha consentito di accrescere notevolmente le nostre conoscenze riguardo ad alcuni dei rapporti che intercorrono tra i fattori di stress di origine ambientale e la salute e ci ha permesso di intervenire, ad esempio eliminando gradualmente il piombo presente nella benzina. Le conseguenze sanitarie di vari fattori ambientali di rischio dipendono tuttavia da interazioni complesse e tuttora poco chiare.

La ricerca sui temi dell'ambiente e della salute ha un'importanza cruciale per costituire la necessaria base di conoscenze e indicare ai responsabili politici misure concrete per analizzare e colmare le lacune che caratterizzano le attività europee in questi settori. Anche le politiche sull'ambiente di lavoro incidono sulla salute, sia sul luogo di lavoro che al di fuori di esso, ed occorre sviluppare sinergie con la strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro⁵.

Per questi motivi, la Commissione ha varato nel giugno 2003 una strategia europea per l'ambiente e la salute (denominata in prosieguo "iniziativa SCALE"⁶), che propone un'impostazione integrata, con una collaborazione più stretta tra i settori sanitario, ambientale e della ricerca. Il valore aggiunto di tale strategia è dato dallo sviluppo di un sistema comunitario che *integra* le informazioni sullo stato dell'ambiente, sull'ecosistema e sulla salute umana: sarà così possibile valutare con maggiore efficacia l'impatto *complessivo* dell'ambiente sulla salute umana tenendo conto di vari effetti, quali l'"effetto cocktail" degli inquinanti, l'esposizione combinata e gli effetti cumulativi. L'obiettivo ultimo della strategia è quello di definire un *quadro di cause ed effetti* per l'ambiente e la salute, in grado di fornire le informazioni necessarie per elaborare una politica comunitaria sulle fonti e sulle vie di impatto dei fattori di stress per la salute.

Data l'ampiezza e la complessità della tematica, la strategia ha un'impostazione a lungo termine che verrà attuata per cicli, e la cui portata si estenderà progressivamente con l'aumentare delle conoscenze. La strategia è stata accolta favorevolmente dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dal Comitato economico e sociale europeo, che hanno sottolineato la necessità di un piano d'azione basato sulle politiche e sui programmi esistenti e di una stretta collaborazione con le organizzazioni internazionali competenti.

Il presente piano d'azione per il periodo 2004-2010 intende fornire all'Unione europea le informazioni scientificamente accurate necessarie per aiutare tutti e 25 gli Stati membri dell'UE a ridurre l'incidenza negativa di alcuni fattori ambientali sulla salute e a favorire una migliore collaborazione tra i soggetti che operano in campo ambientale, sanitario e della ricerca. Nell'individuare le azioni proposte, il piano d'azione tiene conto delle preoccupazioni espresse dalle altre istituzioni; è inoltre concepito in modo da integrarsi con gli interventi già disposti a livello regionale, nazionale, europeo e internazionale, in particolare il processo paneuropeo per

⁵ Un esempio è dato dalla direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento, che tutela sia la salute delle madri che quella dei figli.

⁶ Comunicazione della Commissione - Strategia europea per l'ambiente e la salute, COM(2003) 338 def.

l'ambiente e la salute promosso dall'OMS e l'impegno, assunto in tale sede, di garantire ambienti più sicuri per i bambini.

Elementi principali del piano d'azione

Il presente piano d'azione riguarda il periodo corrispondente al primo ciclo ed è stato elaborato in stretta collaborazione con esperti degli Stati membri e con i rappresentanti dei principali soggetti interessati, compresi quelli provenienti dai nuovi Stati membri, che sono stati coinvolti sin dall'inizio (per maggiori dettagli sul processo di consultazione si rimanda all'allegato II). Le tre tematiche principali sono:

- migliorare la catena dell'informazione per comprendere i collegamenti tra le fonti di inquinamento e gli effetti sulla salute (azioni 1-4);
- integrare le attuali conoscenze rafforzando la ricerca ed esaminando le tematiche emergenti relative ad ambiente e salute (azioni 5-8);
- riesaminare le politiche e migliorare la comunicazione (azioni 9-13).

Gli interventi concreti per fornire risposte saranno ulteriormente definiti e sviluppati man mano che riusciremo a comprendere meglio i problemi. Il primo passo da compiere consiste nel valutare il contributo dei fattori ambientali ai problemi sanitari: a tal fine occorre completare la catena della conoscenza e dell'informazione, partendo dalle cause ambientali (comprese le fonti di inquinamento) per giungere agli effetti sulla salute umana esaminando le varie vie di diffusione. Per garantire un adeguato coordinamento tra le politiche che riguardano questi due settori occorre migliorare il monitoraggio ambientale e sanitario. Inoltre, il programma quadro dell'UE nel settore della ricerca potenzierà l'impegno di ricerca scientifica volto ad analizzare e a migliorare la nostra conoscenza dei rapporti causali tra fattori ambientali e salute umana. Solo quando saranno disponibili dati sufficientemente chiari, anche tenendo conto del principio di precauzione⁷, potranno essere sviluppate soluzioni strategiche adeguate per riesaminare, e se necessario correggere, le politiche attuali e per elaborarne di nuove.

Il piano d'azione, presentato in maniera più dettagliata nel volume II "Allegati tecnici del piano d'azione europeo per l'ambiente e la salute 2004-2010", può essere così sintetizzato:

1 MIGLIORARE LA CATENA DELL'INFORMAZIONE *sviluppando un'informazione ambientale e sanitaria integrata* per comprendere i collegamenti tra le fonti di inquinamento e gli effetti sulla salute:
azione 1: sviluppare indicatori di salute ambientale;
azione 2: sviluppare un monitoraggio integrato delle condizioni ambientali, ivi compresa l'alimentazione, per permettere la determinazione di un'esposizione umana significativa;
azione 3: sviluppare un'impostazione coerente del biomonitoraggio in Europa;
azione 4: migliorare il coordinamento e le attività congiunte sull'ambiente e la salute.

⁷ I criteri per l'applicazione del principio di precauzione sono definiti nella comunicazione COM(2000) 1 def. della Commissione.

2 - INTEGRARE LE ATTUALI CONOSCENZE rafforzando la ricerca su ambiente e salute e individuando le tematiche emergenti:

azione 5: integrare e rafforzare la ricerca europea sui temi dell'ambiente e della salute;

azione 6: concentrare la ricerca sulle malattie, i disturbi e l'esposizione;

azione 7: sviluppare metodologie per analizzare le interazioni tra ambiente e salute;

azione 8: individuare ed eliminare i potenziali fattori di rischio per l'ambiente e la salute.

3 - RISPOSTA: RIESAMINARE LE POLITICHE E MIGLIORARE LA COMUNICAZIONE sviluppando la sensibilizzazione, la comunicazione riguardo ai rischi, la formazione e l'istruzione onde fornire ai cittadini le informazioni necessarie per compiere scelte più consapevoli in tema di salute e affinché i professionisti di ogni settore siano attenti alle interazioni tra ambiente salute:

azione 9: sviluppare in campo sanitario attività e reti dedicate ai determinanti della salute ambientale attraverso il programma sulla sanità pubblica;

azione 10: promuovere la formazione di professionisti e migliorare la capacità organizzativa nei settori ambientale e sanitario;

riesaminando e adeguando la politica di riduzione dei rischi:

azione 11: coordinare le attuali misure di riduzione dei rischi e concentrarsi sulle malattie prioritarie;

azione 12: migliorare la qualità dell'aria negli ambienti confinati;

azione 13: seguire gli sviluppi relativi ai campi elettromagnetici.

In questa fase iniziale, il piano d'azione persegue in particolare una migliore comprensione dei collegamenti tra i fattori ambientali e le malattie respiratorie, i disturbi dello sviluppo neurologico, il cancro e gli effetti negativi sul sistema endocrino. Vi sono indizi ed anche alcune prove di un possibile contributo dei fattori ambientali all'insorgenza e all'aggravamento di queste malattie dalle molteplici cause; sono necessarie ulteriori informazioni per caratterizzare in modo più preciso il peso dei fattori ambientali e per concentrare l'attenzione sulle malattie e sui disturbi più importanti all'interno di questo gruppo di patologie. Il piano d'azione darà vita ad attività di ricerca mirate volte a migliorare e ad affinare la conoscenza dei rapporti causali pertinenti e, al tempo stesso, migliorerà il monitoraggio sanitario per ottenere un quadro più accurato della diffusione delle malattie nella Comunità.

L'altro aspetto essenziale sul piano dell'informazione è dato dal monitoraggio dell'esposizione attraverso l'ambiente, compresi gli alimenti, ai fattori ritenuti maggiormente responsabili dell'insorgere di queste malattie. Per elaborare un quadro coerente del monitoraggio integrato dell'esposizione ambientale sono stati realizzati tre progetti pilota, riguardanti sostanze per le quali la raccolta di dati e il monitoraggio sono già in corso (diossine e PCB⁸, metalli pesanti e sostanze che alterano il sistema endocrino). Il piano d'azione utilizzerà tale quadro di riferimento per valutare l'esposizione non soltanto alle sostanze pilota, ma anche a tutti i

⁸

Bifenili policlorurati.

principali fattori ambientali responsabili di problemi per la salute e, ove necessario, adeguerà il monitoraggio ambientale e alimentare⁹.

Quando saranno disponibili le necessarie informazioni sui rischi, i singoli cittadini e i responsabili strategici potranno adottare le opportune decisioni per la gestione dei medesimi; in entrambi i casi la comunicazione e la sensibilizzazione avranno un ruolo importante per consentire l'adozione di decisioni consapevoli e basate sui dati scientifici.

Il piano d'azione dedica un'attenzione costante ai rischi per i bambini. Il monitoraggio riguarderà numerosi aspetti di particolare interesse per la salute dei bambini e l'esposizione a fattori di stress di origine ambientale cui i bambini sono particolarmente sensibili. La ricerca sulla predisposizione alle malattie è molto importante per adeguare le risposte strategiche ai bisogni dei bambini nei casi in cui essi sono particolarmente vulnerabili, basti pensare alle proposte del piano d'azione riguardo all'inquinamento dell'aria negli ambienti confinati: esistono prove scientifiche, ad esempio, della notevole incidenza del fumo passivo sulla salute dei bambini.

La comunicazione presentata nel giugno 2003 dalla Commissione sottolineava le differenze tra le varie regioni europee per quanto riguarda i problemi di salute di origine ambientale: ad esempio, la diffusione delle patologie veicolate dall'acqua e l'esposizione all'inquinamento esterno sono elevate in alcuni dei nuovi Stati membri, mentre l'asma è più diffusa in altri Stati membri. Per ridurre tali differenze è stato fatto e si sta facendo molto e, grazie agli sforzi per ridurre l'inquinamento atmosferico, si è già avuta una notevole riduzione delle malattie e dei decessi dovuti ad affezioni respiratorie. Il piano d'azione mirerà inoltre ad accrescere l'informazione e la conoscenza riguardo alle disparità tra regioni e paesi dell'Unione allargata, tenendo conto dei risultati dei progetti finanziati dall'UE che stanno studiando le emissioni (ad esempio le diossine) nei nuovi Stati membri.

Modalità di attuazione del piano d'azione

Per comprendere e affrontare i problemi sanitari legati all'ambiente è necessaria una continua collaborazione tra svariati soggetti: Stati membri, autorità nazionali, regionali e locali, comunità sanitaria, ambientale e di ricerca, settore industriale, settore agricolo e parti interessate. La responsabilità dei progressi da compiere in questo complesso settore dovrà essere condivisa tra:

- gli Stati membri, cui compete l'attuazione delle misure di monitoraggio e di gestione dei rischi. Essi sono inoltre responsabili delle attività di ricerca, istruzione e formazione, che sono aspetti essenziali dell'interfaccia ambiente-salute e hanno un ruolo di primo piano nel far sì che i risultati ottenuti a livello

⁹ Oltre a elaborare una metodologia generale, i gruppi di lavoro hanno formulato numerose raccomandazioni riguardanti le singole sostanze esaminate. Tali raccomandazioni saranno prese in considerazione nelle iniziative della Commissione relative alle sostanze in questione: si vedano ad esempio la strategia comunitaria sulle diossine e i PCB (COM(2001) 593), la strategia comunitaria sulle sostanze che alterano il sistema endocrino (COM(1999) 706) e la strategia comunitaria sul mercurio, che sarà presentata prossimamente.

nazionale alimentino il dibattito a livello UE e nel diffondere a livello nazionale e locale le informazioni di cui dispone l'Unione;

- i gruppi di soggetti, quali l'industria e la società civile, che hanno un ruolo essenziale nel trasformare in azioni preventive e risposte innovative le informazioni che riguardano le minacce individuate;
- la Commissione, che continuerà a impegnarsi insieme ai principali soggetti interessati e a promuovere la collaborazione a livello dell'Unione, entro i propri settori di competenza, e a mantenere i contatti con l'Agenzia europea dell'ambiente, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e gli altri organismi pertinenti. I soggetti interessati saranno pienamente coinvolti nel processo di attuazione attraverso il gruppo consultivo (in cui sono rappresentati gli Stati membri, i soggetti interessati e le organizzazioni internazionali). Se del caso saranno consultati i comitati scientifici e i gruppi di lavoro competenti. Nel 2007 la Commissione procederà a una valutazione intermedia dell'applicazione del piano d'azione. Essa realizzerà le azioni nell'ambito di iniziative e programmi esistenti, cui sono già state assegnate risorse, in particolare il programma comunitario sulla sanità pubblica e il Sesto programma quadro nel settore della ricerca, e nell'ambito del bilancio operativo dei servizi interessati;
- le organizzazioni internazionali, quali l'OMS, l'OCSE e le agenzie delle Nazioni Unite che vantano una lunga esperienza in campo ambientale e sanitario. Il proseguimento della collaborazione con tali organizzazioni sarà fondamentale affinché tale esperienza venga utilizzata nella preparazione delle attività future.

La dimensione internazionale - La conferenza ministeriale di Budapest su Ambiente e salute

Il piano d'azione rappresenta il contributo della Commissione alla quarta conferenza ministeriale su Ambiente e salute organizzata dall'OMS, che si terrà a Budapest nel giugno 2004. Il piano è stato concepito in maniera coerente alla dichiarazione ministeriale e al piano d'azione per l'Europa sull'ambiente e la salute dei bambini (*Children's Environment and Health Action Plan for Europe - CEHAPE*), che dovrebbe essere adottato a Budapest.

Nell'applicazione delle conclusioni di Budapest, la Commissione continuerà a collaborare attivamente con l'OMS su tutti gli aspetti dell'interazione tra ambiente e salute.