



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.09.2005
COM(2005) 466 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

Migliore regolamentazione e strategie tematiche per l'ambiente

{SEC(2005) 1197}

Negli ultimi quattro anni, l'Unione europea ha avviato e portato avanti un vasto programma inteso a migliorare il contesto normativo.

Le strategie tematiche che segneranno il futuro della politica ambientale sono in preparazione sulla base dei principi di questo programma "per una migliore regolamentazione". Il presente documento illustra il modo in cui tali principi vengono applicati e costituiranno la base di riferimento per il dibattito politico sul tema "migliore regolamentazione e strategie tematiche" che si svolgerà in sede di Consiglio Ambiente nell'ottobre 2005.

1. INTRODUZIONE

È già da alcuni anni che la Commissione europea, sulla scia del Libro bianco sulla *governance* europea¹, è attivamente impegnata a migliorare la propria prassi legislativa, in modo da ottenere che le sue proposte normative siano di qualità eccellente, semplici, pertinenti ed efficaci. Migliorare le proposte legislative implica, tra l'altro, acquisire una migliore base di conoscenze², intraprendere ampie consultazioni durante l'iter preparatorio³ e disporre una valutazione d'impatto approfondita per tutte le proposte politiche e normative di maggiore rilievo⁴. La Commissione si adopera anche per semplificare il diritto comunitario⁵ e snellire le procedure, facendo in modo che gli oneri amministrativi⁶ siano presi in considerazione nelle valutazioni d'impatto che corredano le proposte, modificando gli atti normativi in vigore alla luce dell'esperienza maturata e ritirando le proposte in sospeso che non siano conformi alle priorità strategiche di Lisbona o ai criteri di una migliore regolamentazione. Lo sforzo per una migliore regolamentazione comprende anche una spiegazione più chiara della necessità e del valore aggiunto di un intervento comunitario, per esempio attraverso una migliore formulazione della relazione acclusa alle proposte. La disponibilità a rivedere la normativa per adeguarla al progresso scientifico e tecnico è assicurata tramite l'inserimento sistematico di norme di riesame e di revisione negli atti legislativi.

Come più volte ribadito dalla Commissione, "migliore regolamentazione" non è sinonimo di "deregolamentazione". Essa consiste nel migliorare le politiche europee e fissare obiettivi politici a beneficio di tutti i soggetti economici (operatori economici, pubblici poteri) nel modo meno oneroso e più efficiente possibile. Per questo occorre che le varie politiche settoriali siano tra loro coerenti e coordinate e che si definiscano chiaramente i compromessi. La "migliore regolamentazione" è intesa a favorire la crescita e

¹ COM (2001) 428 def. ("Libro bianco sulla governance europea"); COM (2002) 275 def. ("Governance europea: legiferare meglio"); COM (2002) 278 def. (Piano d'azione "semplificare e migliorare la regolamentazione"); COM (2003) 71 def. ("Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario").

² COM (2002) 713 def. ("Raccolta e utilizzazione dei pareri degli esperti da parte della Commissione: principi ed orientamenti - Una migliore base di conoscenze per delle politiche migliori").

³ COM (2002) 277 def. ("Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione").

⁴ COM (2002) 276 def. ("Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto").

⁵ COM (2003) 71 def. ("Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario").

⁶ Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "Ridurre l'onere amministrativo imposto dalla legislazione" (SEC (2005) 175 del 16 marzo 2005), la Commissione ha annunciato l'avvio di una fase pilota finalizzata alla definizione di una metodica comune per la quantificazione degli oneri amministrativi.

l'occupazione, assicurando nel contempo un livello elevato di protezione sociale e ambientale, in linea con la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE. Ciò è stato sottolineato nella comunicazione del marzo 2005 intitolata "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea"⁷, che reca un contributo all'attuazione effettiva della strategia di Lisbona.

La politica europea dell'ambiente, che esiste ormai da circa trent'anni, ha gradualmente assimilato concetti che ora sono diventati prassi corrente nell'ambito della "migliore regolamentazione". Il processo di aggiornamento e semplificazione ha trovato riscontro nella direttiva quadro in materia di acque⁸, adottata nel 2000, che ha razionalizzato la normativa comunitaria sulle acque sostituendo sette direttive preesistenti in materia di acque superficiali, acque idonee alla vita dei pesci, acque destinate alla molluschicoltura, acque sotterranee e immissione di sostanze pericolose nelle acque.

L'impegno alla "migliore regolamentazione" nel settore dell'ambiente si esplicherà nelle sette strategie tematiche che saranno presentate nei prossimi mesi. L'interazione tra "migliore regolamentazione" e strategie tematiche è analizzata nelle pagine che seguono, con particolare riguardo alla valutazione d'impatto, alla consultazione e alla semplificazione.

2. SETTE STRATEGIE TEMATICHE

Il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente⁹ prospetta l'elaborazione di sette strategie tematiche sui seguenti temi:

- Inquinamento atmosferico
- Ambiente marino
- Uso sostenibile delle risorse
- Prevenzione e riciclaggio dei rifiuti
- Uso sostenibile dei pesticidi
- Protezione del suolo
- Ambiente urbano

Le strategie relative all'inquinamento atmosferico, ai rifiuti e ai pesticidi porteranno ad un riesame della politica e alla revisione della normativa in ambiti da tempo disciplinati da un vasto ordinamento giuridico comunitario. Le altre strategie coglieranno le nuove sfide ambientali in una prospettiva integrata. La strategia concernente le risorse è intesa a

⁷ COM (2005) 97 def.

⁸ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

⁹ Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente. GU L 242 del 10.9.2002.

delineare un quadro analitico per le politiche di promozione della produzione e del consumo sostenibili, compresa la gestione dei rifiuti. Le strategie sul suolo e sul mare verranno ad integrare la politica in materia di acque e aria, a difesa dell'insieme dell'ambiente primario. La strategia sull'ambiente urbano prenderà in esame le specifiche problematiche ambientali delle città, con particolare riguardo alla mobilità sostenibile, all'edilizia sostenibile e alla gestione integrata dell'ambiente. Le strategie tematiche costituiranno i principali canali di attuazione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, che a sua volta rappresenta il contributo ambientale alla strategia di sviluppo sostenibile dell'UE (cfr. allegato).

Le strategie tematiche consentiranno un'ampia analisi delle problematiche suddivise per tema, con particolare riguardo alle pressioni e agli impatti che influiscono su particolari aspetti ambientali (per esempio gli inquinanti atmosferici sotto forma di particelle e i loro effetti nocivi sulla salute, la perdita della biodiversità), agli impatti trasversali (cambiamenti climatici, perdita di biodiversità) e alle interazioni tra impatti ambientali e politiche settoriali (come l'incidenza dei trasporti, dell'energia, dell'agricoltura su aria, suolo, acqua, ecc.). Esse mirano a raggiungere il giusto equilibrio tra le esigenze di tutela ambientale e gli obiettivi di Lisbona in materia di crescita e occupazione. Passeranno in rassegna un'ampia gamma di opzioni e una combinazione differenziata di ingredienti politici, tra cui l'uso di strumenti di mercato, la diffusione delle tecnologie e l'innovazione, per affrontare in modo efficace e strategico i problemi riscontrati. Situandosi in una prospettiva di lungo periodo, tracceranno il quadro in cui si iscriverà l'azione della Comunità e degli Stati membri per il prossimo ventennio, proponendo obiettivi strategici ma anche esplorando possibilità d'intervento a breve e medio termine, che saranno vagliate attentamente in sede di valutazioni d'impatto. Le strategie tematiche contribuiranno all'adempimento degli impegni globali dell'UE, e quindi anche a creare una maggiore certezza giuridica e regolamentare, ossia una base stabile per la programmazione pubblica e privata.

Ciascuna strategia sarà concepita come un pacchetto contenente:

- l'impostazione generale del tema considerato, presentata in una comunicazione, evidenziante i problemi salienti e le soluzioni proposte;
- proposte legislative per alcune delle strategie;
- valutazione d'impatto.

3. APPLICARE LA MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE

Le strategie tematiche si basano su valutazioni d'impatto e vengono elaborate con particolare attenzione alla consultazione delle parti interessate, alla semplificazione e alle problematiche trasversali e correlate.

3.1. Valutazione d'impatto

Per tutte le strategie tematiche sono state effettuate o sono in corso valutazioni d'impatto, a garanzia che le decisioni siano fondate sulle informazioni più sicure e attendibili. La valutazione d'impatto analizza le problematiche, le cause, gli effetti e le correlazioni, i

soggetti interessati e la pertinenza di un intervento a livello comunitario. Tale analisi è intesa ad approfondire la conoscenza dei problemi ambientali e delle relative cause, nonché delle conseguenze economiche e sociali delle misure proposte.

Viene valutata una serie di possibili opzioni politiche, compreso uno scenario di *status quo*. Vengono esaminate alternative alla regolamentazione, come il ricorso a strumenti di mercato. Nel caso dei pesticidi, per esempio, è stata condotta un'analisi dettagliata delle ipotesi di tassazione e di maggiorazione di prezzo per lo smaltimento degli imballaggi. Le strategie esplorano le possibilità di dosaggio di diversi strumenti politici, tra cui la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

La scelta delle opzioni sarà improntata ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Per esempio, nelle strategie “uso sostenibile delle risorse” e “prevenzione e riciclaggio dei rifiuti”, in considerazione delle sostanziali differenze esistenti da un paese all'altro quanto all'uso e alla produzione delle risorse, spetterà agli Stati membri scegliere il modo più adatto per raggiungere gli obiettivi auspicati. La strategia sull'ambiente marino sarà concepita secondo un approccio per ecosistemi regionali, in modo da tenere conto della varietà dei mari.

Per ciascuna delle opzioni politiche si valuteranno le implicazioni economiche – compreso l'impatto sulla competitività dell'industria europea –, sociali ed ambientali che esse comportano. Tale valutazione sarà effettuata, tra l'altro, mediante un'analisi costi-benefici. La misura in cui si procederà alla quantificazione degli impatti e alla monetizzazione dei costi e dei benefici varia da una strategia all'altra. Alcune strategie (risorse, ambiente urbano) stabiliscono principi e suggeriscono nuovi approcci, senza introdurre misure attuative vincolanti, sicché l'analisi d'impatto è piuttosto di tipo qualitativo. Altre strategie, come quelle sul suolo o sul mare, fissano obiettivi a medio e a lungo termine, lasciando il compito di definire misure specifiche e di quantificarne l'impatto al livello decisionale più idoneo, nel momento più opportuno.

Le strategie sull'inquinamento atmosferico e sui pesticidi, invece, implicano una valutazione d'impatto di tipo più quantitativo, che esprime i costi e i benefici in termini monetari. La modellizzazione integrata utilizzata, ad esempio, per l'elaborazione della strategia sull'inquinamento atmosferico ha permesso di costruire una serie di scenari aventi effetti diversi sulla salute umana, sull'ambiente e sulla competitività, ognuno con i relativi costi e benefici.

Le valutazioni d'impatto effettuate in sede di preparazione delle strategie orienteranno la scelta delle opzioni da preferirsi, cioè quelle in cui i benefici attesi prevalgono sui costi. Poiché gli interventi correttivi a posteriori possono essere più costosi di un'azione innovativa e preventiva intrapresa al momento giusto, si esaminerà anche il costo dell'inazione. Inoltre, le valutazioni d'impatto prendono in considerazione la spinta esercitata da una normativa ambientale ben congegnata verso l'innovazione e lo sviluppo di tecnologie pulite.

3.2. Consultazione delle parti interessate

L'elaborazione delle strategie implica un'attività considerevole di consultazione di una molteplicità di soggetti interessati e di utilizzazione dei loro pareri. Ciascuna strategia è il frutto di un intenso iter consultivo: dapprima viene redatto un documento del tipo “libro

verde”, nel quale sono esposte le problematiche e i possibili metodi per affrontarle. Questi documenti vengono sottoposti ad ampie consultazioni nell’ambito di gruppi di esperti, in sede di valutazione d’impatto e su Internet, un iter che può durare vari anni. I documenti vengono poi discussi in sede di Parlamento europeo e di Consiglio, dove vengono emesse conclusioni.

Tra i soggetti consultati si annoverano esperti degli Stati membri, esponenti del mondo accademico, economico e imprenditoriale, associazioni settoriali e professionali, organizzazioni non governative, rappresentanti della società civile e il pubblico in generale. Le consultazioni avvengono attraverso riunioni periodiche di esperti, conferenze, seminari specializzati e forum in rete su ciascuna delle strategie. I forum, in particolare, riscuotono notevole interesse: per la sola strategia “inquinamento atmosferico” si contano più di 11 000 interventi del pubblico.

Grazie a questa vasta rete di consultazioni, le strategie hanno potuto usufruire, in fase di elaborazione, dei pareri scientifici più qualificati e dell’opinione degli operatori sul terreno, il che ne rende più agevole la futura attuazione.

3.3. Semplificazione

Nei settori che formano oggetto di politiche e normative in vigore, come l’inquinamento atmosferico e i rifiuti, le strategie tematiche mirano alla semplificazione. Esse intendono semplificare la normativa vigente, chiarire le definizioni, sopprimere le ambiguità e proporre modalità di attuazione più congrue e agevoli. La strategia sull’inquinamento atmosferico, per esempio, consoliderà cinque diversi atti legislativi in tema di qualità dell’aria in un’unica direttiva, destinata ad armonizzare le definizioni, abrogare o modificare le disposizioni superate ed espungere le reiterazioni.

Per fissare nuovi traguardi politici, le strategie tematiche fanno ricorso, ove possibile, a strumenti e politiche esistenti piuttosto che formulare proposte completamente nuove. Ad esempio, la strategia sui pesticidi va a braccetto con la revisione della direttiva 91/414/CEE, relativa all’immissione in commercio dei prodotti fitosanitari. Se una strategia richiede interventi su particolari prodotti, questi avranno luogo di preferenza a titolo volontario, nell’ambito della politica integrata dei prodotti, mentre nei casi in cui occorre promuovere innovazioni ecoefficienti, verrà fatto riferimento al piano d’azione per le tecnologie ambientali¹⁰.

Nel duplice intento di semplificare la regolamentazione e ridurre gli oneri amministrativi, viene altresì considerata, in fase di elaborazione delle strategie tematiche, l’opportunità di consolidare, aggiornare e snellire le prescrizioni in materia di monitoraggio e relazioni contenute nella normativa ambientale. Il futuro esige ammodernamento, introduzione progressiva di sistemi d’informazione condivisi rispondenti alle aspettative delle politiche ambientali comunitarie, dei decisori politici e del pubblico, ma anche drastica riduzione dell’onere amministrativo. In fase di elaborazione delle strategie tematiche vengono passati al vaglio i sistemi e i requisiti esistenti, mentre le nuove iniziative sono configurate in modo da fornire sempre più dati facilmente accessibili che offrano un quadro aggiornato e

¹⁰ COM (2004) 38 “Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d’azione per le tecnologie ambientali nell’Unione europea”.

reale della situazione dell'ambiente in Europa e contribuiscano ad un'azione politica più efficace.

3.4. Messa in opera di correlazioni e sinergie

La concomitanza di varie strategie tematiche ha permesso di approfondire le correlazioni tra diversi ambiti politici e di programmare più sistematicamente le modifiche da apportare alle altre normative ambientali. Grazie ad una migliore conoscenza delle correlazioni e delle interazioni esistenti, sarà possibile sfruttare le sinergie e adottare misure complementari nelle varie strategie. L'ozono troposferico, ad esempio, è un inquinante atmosferico nocivo per la salute umana, in particolare nelle aree urbane, nonché per la biodiversità. È anche un gas a effetto serra diretto. Pertanto, gli interventi volti a ridurre la concentrazione contribuiranno nel contempo a migliorare la qualità dell'aria, combattere i cambiamenti climatici e migliorare l'ambiente urbano. La strategia tematica sull'inquinamento atmosferico promuoverà modifiche al sistema di monitoraggio della qualità dell'aria che serviranno anche al fabbisogno informativo in materia di ambiente e salute, biodiversità, suolo, ambiente urbano e ambiente marino.

L'elaborazione delle strategie tematiche ha evidenziato, ancora una volta, che per risolvere i problemi ambientali occorre integrare le considerazioni ecologiche in altri ambiti politici settoriali, come l'agricoltura, i trasporti, l'energia, la ricerca. Ciò è indispensabile se si vuole che le strategie contribuiscano a realizzare i più ampi obiettivi dello sviluppo sostenibile. Le strategie tematiche pongono le basi per il futuro impegno di integrazione, indicando dove tale impegno è particolarmente necessario in una prospettiva di lungo periodo. Esse delineano anche un contesto politico coerente per il finanziamento comunitario nell'ambito delle prossime prospettive finanziarie. Per esempio, le priorità di ricerca nei vari campi tematici saranno finanziate tramite il settimo programma quadro di ricerca, mentre le tecnologie ambientali beneficeranno, oltre che di questo programma, anche del programma per la competitività e l'innovazione.

4. CONCLUSIONI

In sede di elaborazione delle strategie tematiche, particolare attenzione viene rivolta alla formulazione delle disposizioni normative, che deve essere tale da favorire un'efficace attuazione, il massimo contenimento dei costi e l'ottimizzazione dei risultati. In questo modo, le strategie tematiche saranno all'altezza dell'obiettivo prioritario della Commissione di realizzare una migliore regolamentazione¹¹. Esse mirano a porre le basi per ottenere in Europa un ambiente sano ad un costo ragionevole, affinché gli obiettivi ecologici possano essere perseguiti di pari passo con una crescita sostenuta e con l'incremento dell'occupazione, in modo da migliorare la qualità di vita e la salute dei cittadini europei, nel rispetto dell'impegno dell'UE a favore dello sviluppo sostenibile.

¹¹ COM (2005) 97 def. "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea".