



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 30 novembre 2012 (03.12)  
(OR. en)**

**16498/12**

**Fascicolo interistituzionale:  
2012/0337 (COD)**

**ENV 872  
DEVGEN 314  
ECO 139  
SAN 313  
PECHE 515  
AGRI 826  
IND 216  
CHIMIE 93  
ENER 510  
RECH 449  
TRANS 438  
CODEC 2874**

**PROPOSTA**

|                |                                                                                                                                                                                                 |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mittente:      | Commissione europea                                                                                                                                                                             |
| Data:          | 29 novembre 2012                                                                                                                                                                                |
| n. doc. Comm.: | COM(2012) 710 final                                                                                                                                                                             |
| Oggetto:       | Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, la proposta della Commissione inviata con lettera di Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, a Uwe CORSEPIUS, Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea.

All.: COM(2012) 710 final

Bruxelles, 29.11.2012  
COM(2012) 710 final

2012/0337 (COD)

Proposta di

**DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020**

**"Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2012) 397 final}

{SWD(2012) 398 final}

## **RELAZIONE**

### **1. CONTESTO DELLA PROPOSTA**

I programmi di azione per l'ambiente (PAA) hanno orientato lo sviluppo della politica ambientale dell'UE fin dai primi anni 1970. In conformità al trattato, i PAA sono adottati secondo la procedura legislativa ordinaria. Il 6° PAA è scaduto nel luglio 2012; la Commissione europea, in risposta alla richiesta da parte dei soggetti interessati, compresi il Consiglio e il Parlamento europeo, propone ora un nuovo programma sulla scia dei precedenti.

La presente proposta nasce in un contesto a quattro componenti. Primo, nonostante i progressi compiuti in alcuni settori, le principali sfide ambientali perdurano, così come le opportunità di rendere l'ambiente più resiliente ai rischi sistemici e ai cambiamenti. Secondo, l'UE ha adottato la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che orienta le scelte politiche fino al 2020. Terzo, nell'attuale situazione di crisi economica con cui sono alle prese molti paesi dell'UE, la necessità di riforme strutturali offre all'Unione nuove opportunità per dirigersi verso un'economia verde inclusiva. Infine, Rio+20 ha evidenziato l'importanza della dimensione mondiale.

Il presente PAA intende potenziare gradualmente il contributo della politica ambientale alla transizione verso un'economia efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio, in grado di proteggere e valorizzare il capitale naturale nonché di tutelare la salute e il benessere dei cittadini. Il programma definisce un quadro generale per la politica ambientale fino al 2020, individuando nove obiettivi prioritari che dovrebbero essere realizzati dall'UE e dagli Stati membri.

La responsabilità del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi ambientali e climatici è condivisa tra l'UE e gli Stati membri. Il programma deve essere attuato al livello adatto, secondo il principio di sussidiarietà.

### **2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO**

Nel preparare la presente proposta, la Commissione ha svolto una valutazione d'impatto tenendo conto delle opinioni delle altre istituzioni dell'UE e di un'ampia gamma di portatori d'interesse. Ha attinto anche da una serie di studi e valutazioni. Dalla valutazione è emerso che la proposta recherà valore aggiunto in vari modi: predisponendo un quadro strategico per la politica ambientale nell'UE; assicurando complementarità e coerenza; garantendo prevedibilità e parità di condizioni, e stimolando l'azione a tutti i livelli di *governance*. Queste constatazioni e l'impostazione proposta per il programma sono corroborate dalle opinioni espresse dalla maggioranza dei portatori d'interesse.

### **3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA**

La presente proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un nuovo programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 si basa sull'articolo 192, paragrafo 3, del TFUE.

### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

Il programma di cui alla presente proposta di decisione è stato elaborato in linea con la proposta della Commissione concernente il quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2014-2020.

Proposta di

**DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020**

**"Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 3,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>1</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>2</sup>,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione si è prefissata l'obiettivo di diventare un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva entro il 2020, ponendo in essere una serie di politiche e di azioni orientate verso un'economia efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio<sup>3</sup>.
- (2) I programmi di azione per l'ambiente susseguitisi dal 1973 hanno formato il quadro per l'azione dell'Unione in materia ambientale.
- (3) Il Sesto programma di azione per l'ambiente (6° PAA) si è concluso nel luglio 2012, ma molte delle misure e delle azioni avviate nell'ambito del programma sono tuttora in via di realizzazione.
- (4) La valutazione finale del 6° PAA è giunta alla conclusione che il programma ha recato benefici all'ambiente e ha delineato un orientamento strategico generale per la politica ambientale. Nonostante questi risultati positivi, persistono tendenze non sostenibili nei

---

<sup>1</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>2</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>3</sup> COM(2010) 2020 (GU C 88 del 19.3.2011) e EUCO 13/10.

quattro settori prioritari indicati nel 6° PAA: cambiamenti climatici, biodiversità, ambiente e salute, nonché uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti.

- (5) La valutazione finale ha evidenziato nel 6° PAA alcune carenze cui si dovrà ovviare nel nuovo programma.
- (6) Le tendenze e le sfide sistemiche a livello mondiale, inerenti alle dinamiche demografiche, all'urbanizzazione, alle malattie e pandemie, alle trasformazioni tecnologiche in via di accelerazione e ad una crescita economica non sostenibile, rendono ancora più complicato affrontare le sfide ambientali e conseguire uno sviluppo sostenibile a lungo termine. Per assicurare la prosperità dell'Unione nel lungo periodo è necessario intraprendere ulteriori azioni che permettano di affrontare tali sfide.
- (7) È indispensabile che gli obiettivi prioritari dell'Unione per il 2020 siano fissati alla luce di una visione di lungo periodo all'orizzonte 2050. Il nuovo programma deve portare avanti le iniziative politiche della strategia Europa 2020<sup>4</sup>, segnatamente il pacchetto dell'UE su clima ed energia<sup>5</sup>, la tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050<sup>6</sup>, la strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020<sup>7</sup>, la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse<sup>8</sup> e l'iniziativa faro "L'Unione dell'innovazione"<sup>9</sup>.
- (8) Il programma deve contribuire a realizzare gli obiettivi ambientali già approvati dall'Unione.
- (9) L'Unione si è prefissa di ridurre di almeno il 20% le emissioni di gas a effetto serra nell'UE entro il 2020 (30% a condizione che altri paesi sviluppati si impegnino a realizzare riduzioni analoghe e che i paesi in via di sviluppo contribuiscano adeguatamente secondo le loro capacità e responsabilità), di portare al 20% entro il 2020 la quota del consumo energetico proveniente da fonti di energia rinnovabili e di ridurre del 20% il consumo di energia primaria rispetto ai livelli preventivati, riduzione da ottenere grazie al miglioramento dell'efficienza energetica<sup>10</sup>.
- (10) L'Unione si è prefissa di porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020, ripristinarli nei limiti del possibile e, al tempo stesso, intensificare il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale<sup>11</sup>.
- (11) L'Unione si è prefissa di raggiungere un buono stato di tutte le acque entro il 2015, comprese le acque dolci (fiumi, laghi e acque sotterranee), le acque di transizione (estuari e delta) e le acque costiere nel limite di un miglio nautico dalla costa<sup>12</sup>.

---

<sup>4</sup> COM(2010) 2020, GU C 88 del 19.3.2011.

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 443/2009, direttive 2009/28/CE, 2009/29/CE, 2009/30/CE e 2009/31/CE, decisione 406/2009/CE, tutti in GU L 140 del 5.6.2009.

<sup>6</sup> COM(2011) 112, GU C 140 dell'11.5.2011.

<sup>7</sup> COM(2011) 244, GU C 264 dell'8.9.2011.

<sup>8</sup> COM(2011) 571, GU C 37 del 10.2.2012.

<sup>9</sup> COM(2010) 546, GU C 121 del 19.4.2011.

<sup>10</sup> Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2007.

<sup>11</sup> EUCO 7/10; Conclusioni del Consiglio 7536/10; COM(2011) 244.

<sup>12</sup> Direttiva 2000/60/CE, GU L 327 del 22.12.2000.

- (12) L'Unione si è prefissa di raggiungere un buono stato ambientale di tutte le acque marine dell'UE entro il 2020<sup>13</sup>.
- (13) L'Unione si è prefissa di raggiungere livelli di qualità dell'aria che non presentino impatti o rischi significativi per la salute umana e l'ambiente<sup>14</sup>.
- (14) L'Unione si è prefissa di ottenere, entro il 2020, che le sostanze chimiche siano prodotte e utilizzate in modo tale da contenere entro livelli minimi gli effetti nocivi rilevanti per la salute umana e l'ambiente<sup>15</sup>.
- (15) L'Unione si è prefissa di proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficienza, mediante l'applicazione della seguente gerarchia dei rifiuti: prevenzione, preparazione al riutilizzo, riciclaggio, altre forme di recupero, smaltimento<sup>16</sup>.
- (16) L'Unione si è prefissa di addivenire a una completa dissociazione della crescita economica dal degrado ambientale<sup>17</sup>.
- (17) L'Unione si è prefissa di realizzare l'obiettivo di un mondo esente dal degrado del suolo nel contesto dello sviluppo sostenibile<sup>18</sup>.
- (18) La politica ambientale dell'Unione si fonda, in particolare, sul principio "chi inquina paga", sul principio di precauzione e di azione preventiva e sul principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte.
- (19) L'azione tesa a realizzare gli obiettivi prioritari deve essere intrapresa a diversi livelli di *governance*, secondo il principio di sussidiarietà.
- (20) La collaborazione con soggetti non governativi è importante per la buona riuscita del programma e per il conseguimento degli obiettivi prioritari dello stesso.
- (21) La perdita di biodiversità e il degrado degli ecosistemi nell'Unione hanno implicazioni considerevoli per l'ambiente e sono onerosi per la società nel suo insieme e in particolare per gli operatori economici dei settori che dipendono direttamente da servizi ecosistemici.
- (22) Nell'Unione resta ancora molto da fare per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e promuovere un uso più efficiente delle risorse. Così facendo si allenteranno le pressioni sull'ambiente, si otterrà un aumento della competitività e si verranno a creare nuove fonti di crescita e di occupazione grazie ai risparmi derivanti dall'aumento dell'efficienza, dalla commercializzazione di soluzioni innovative e da una migliore gestione delle risorse nel corso del loro intero ciclo di vita.

---

<sup>13</sup> Direttiva 2008/56/CE, GU L 164 del 25.6.2008.

<sup>14</sup> Decisione 1600/2002/CE (GU L 242 del 10.8.2002); direttiva 2008/50/CE (GU L 152 dell'11.6.2008).

<sup>15</sup> Decisione 1600/2002/CE (GU L 242 del 10.8.2002); piano di attuazione di Johannesburg (Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile 2002).

<sup>16</sup> Direttiva 2008/98/CE, GU L 312 del 22.11.2008.

<sup>17</sup> Conclusioni del Consiglio dell'11 giugno 2012, COM(2011) 571.

<sup>18</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 66/288.

- (23) I problemi e gli impatti ambientali comportano tuttora rischi rilevanti per la salute e il benessere della popolazione, rischi che possono essere scongiurati mediante misure volte a migliorare lo stato dell'ambiente.
- (24) La piena e uniforme attuazione dell'*acquis* ambientale nell'insieme dell'Unione rappresenta un investimento oculato sia per l'ambiente, sia per la salute umana, sia per l'economia.
- (25) La politica ambientale dell'Unione deve continuare a fondarsi su solide basi scientifiche.
- (26) Gli obiettivi ambientali devono tradursi in adeguati investimenti.
- (27) L'integrazione ambientale è essenziale per allentare le pressioni sull'ambiente determinate dalle politiche e dalle attività condotte in altri settori e per il conseguimento degli obiettivi climatico-ambientali.
- (28) L'Unione è un territorio densamente popolato, in cui oltre il 70% della popolazione vive in zone urbane e periurbane confrontate a specifiche sfide d'ordine ambientale e climatico.
- (29) Molte delle sfide ambientali si presentano su scala mondiale e possono essere affrontate soltanto attraverso un approccio d'insieme a livello planetario, mentre altre sono caratterizzate da una spiccata dimensione regionale e richiedono una cooperazione con i paesi vicini.
- (30) Nel prosieguo della conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012 (vertice Rio+20), il nuovo programma generale di azione deve porsi a sostegno delle iniziative internazionali e regionali intese a trasformare l'economia mondiale in un'economia verde inclusiva nel contesto dello sviluppo sostenibile e della riduzione della povertà.
- (31) Un'opportuna combinazione di strumenti politici può aiutare gli operatori economici e i consumatori ad acquisire una migliore comprensione dell'impatto ambientale delle loro attività e a gestirlo. Tali strumenti politici consistono, tra l'altro, in incentivi economici, strumenti di mercato, obblighi di informazione, nonché in misure e strumenti volontari che impegnano i portatori d'interesse vari livelli, ad integrazione dei quadri legislativi.
- (32) Tutte le misure, le azioni e gli obiettivi previsti nel nuovo programma generale di azione in materia di ambiente devono essere portati avanti secondo i principi della "regolamentazione intelligente"<sup>19</sup> e, se necessario, sottoposti a una valutazione d'impatto generale.
- (33) I progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi del nuovo programma generale di azione in materia di ambiente devono essere monitorati, analizzati e valutati sulla base di indicatori concordati,

---

<sup>19</sup> COM(2010) 543, GU C 121 del 19.4.2011.

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

### *Articolo 1*

È adottato un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 31 dicembre 2020 (di seguito "il programma"), il cui testo è riportato nell'allegato.

### *Articolo 2*

1. Nell'esecuzione del programma, l'Unione persegue i seguenti obiettivi:

- (a) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
- (b) trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
- (c) proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere;
- (d) sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione unionale in materia di ambiente;
- (e) migliorare le basi scientifiche della politica ambientale;
- (f) garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima, al giusto prezzo;
- (g) migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
- (h) migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione;
- (i) aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali a livello regionale e mondiale.

2. Il programma è fondato sul principio "chi inquina paga", sul principio di precauzione e di azione preventiva e sul principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte.

3. Tutte le misure, le azioni e gli obiettivi previsti nel programma sono realizzati secondo i principi della "regolamentazione intelligente"<sup>20</sup> e, se necessario, sottoposti a una valutazione d'impatto generale.

### *Articolo 3*

1. L'Unione e i suoi Stati membri sono responsabili per la realizzazione degli obiettivi prioritari stabiliti nel programma. Essi affrontano le sfide rilevate secondo un approccio coerente e agiscono in conformità al principio di sussidiarietà, al livello più appropriato per il conseguimento degli obiettivi prioritari e dei risultati previsti dal programma.

---

<sup>20</sup> COM(2010) 543, GU C 121 del 19.4.2011.

2. Le autorità pubbliche a tutti i livelli attuano il programma in collaborazione con gli operatori economici, le parti sociali, i rappresentanti della società civile e i privati cittadini.

#### *Articolo 4*

La presente decisione entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Parlamento europeo*  
*Il presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*

## **ALLEGATO**

### **"Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"**

#### **PROGRAMMA DI AZIONE FINO AL 2020**

1. Negli ultimi 40 anni grazie a un'intensa attività legislativa in materia ambientale abbiamo raggiunto i più elevati standard a livello internazionale, che ci hanno aiutati a fare fronte ad alcune delle principali preoccupazioni dei cittadini e degli operatori economici dell'Unione riguardo all'ambiente.
2. Nel corso degli ultimi decenni è stata registrata una diminuzione significativa delle emissioni di inquinanti nell'aria, nelle acque e nel suolo, cui negli ultimi anni si è affiancata una diminuzione delle emissioni di gas a effetto serra. La legislazione dell'UE sulle sostanze chimiche è stata aggiornata e l'uso di numerose sostanze tossiche o pericolose come il piombo, il cadmio e il mercurio è stato limitato nei prodotti di uso comune. L'acqua di cui dispongono i cittadini dell'UE è tra le migliori al mondo in termini qualitativi e oltre il 18% del territorio dell'Unione, nonché il 4% dei mari che lo bagnano, è stato dichiarato area naturale protetta.
3. La politica ambientale dell'Unione ha favorito l'innovazione e gli investimenti in prodotti e servizi legati all'ambiente, creando posti di lavoro e opportunità di esportazione<sup>21</sup>. Gli allargamenti che si sono succeduti hanno esteso gli elevati standard di protezione ambientale a una buona parte del continente europeo e l'UE ha contribuito al crescente impegno internazionale volto a contrastare i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, nonché al successo delle iniziative prese a livello globale per bandire le sostanze che riducono lo stato di ozono e i carburanti che contengono piombo.
4. Sono stati raggiunti risultati ragguardevoli anche nell'integrazione degli obiettivi ambientali in altre politiche e attività dell'Unione. Dal 2003, nel quadro della politica agricola comune (in prosieguo "la PAC"), i pagamenti diretti ai contadini sono subordinati ai requisiti di mantenimento dei terreni in buone condizioni agricole e ambientali e di rispetto della legislazione ambientale pertinente. La lotta contro i cambiamenti climatici è diventata parte integrante della politica energetica e sono stati compiuti dei progressi nell'integrazione di aspetti legati all'efficienza delle risorse, ai cambiamenti climatici e all'efficienza energetica in altri settori fondamentali, come i trasporti e il settore immobiliare.
5. Tuttavia molte tendenze in materia ambientale nell'UE destano tutt'ora preoccupazione, non da ultimo a causa di un'attuazione insoddisfacente della vigente legislazione ambientale unionale. Solo il 17% delle specie e degli habitat contemplati dalla direttiva habitat<sup>22</sup> sono in buono stato e il degrado e la perdita di capitale naturale stanno compromettendo gli sforzi intesi a raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di biodiversità e di cambiamenti climatici. Tutto ciò comporta costi elevati non ancora debitamente valutati nel nostro sistema economico e sociale. Il fatto che

---

<sup>21</sup> "The economic benefits of environmental policy", (IES, Libera università di Amsterdam, 2009; COM(2012) 173; Implementing EU legislation for Green Growth (BIO Intelligence Service 2011).

<sup>22</sup> Direttiva 92/43/CEE, GU L 206 del 22.7.1992.

il trenta per cento del territorio dell'UE sia fortemente frammentato incide sulla connettività e sulla salute degli ecosistemi e sulla loro capacità di offrire servizi e costituire un valido habitat per diverse specie. Mentre a livello di UE sono stati compiuti dei progressi nel dissociare la crescita dalle emissioni di gas a effetto serra, l'uso delle risorse e dagli impatti ambientali, l'uso delle risorse è tutt'ora in gran parte insostenibile e inefficiente, mentre i rifiuti non sono gestiti al meglio. Di conseguenza, gli operatori economici dell'UE non sfruttano appieno le opportunità che l'efficienza nell'uso delle risorse può offrire in termini di competitività, riduzioni dei costi, aumento di produttività e sicurezza di approvvigionamento. I livelli di qualità dell'acqua e di inquinamento atmosferico sono tutt'ora problematici in diverse parti d'Europa e i cittadini dell'UE continuano ad essere esposti a sostanze pericolose e potenzialmente nocive per la loro salute e il loro benessere. L'uso non sostenibile dei terreni porta a un consumo di suolo fertile, con risvolti sul piano della sicurezza alimentare e del raggiungimento degli obiettivi in favore della biodiversità. Il degrado del suolo continua ad aumentare, spesso senza che nessuno intervenga.

6. I cambiamenti climatici nell'UE sono prevalentemente dovuti a evoluzioni di portata globale, ad esempio di natura demografica, legati ad abitudini di consumo o a prassi commerciali oppure alla rapidità dei progressi tecnologici. Questi cambiamenti, che potrebbero aprire interessanti prospettive di crescita economica e di benessere sociale, implicano problematiche e incertezze per l'economia e la società unionali, creando un degrado ambientale che assume dimensioni globali<sup>23</sup>.
7. Gli attuali sistemi di produzione e di consumo dell'economia globale generano molti rifiuti e assieme alla domanda crescente di beni e servizi e all'esaurimento delle risorse contribuiscono ad aumentare i costi di materie prime fondamentali, minerali ed energia, generando ancora più inquinamento e rifiuti, aumentando le emissioni globali di gas a effetto serra e causando il degrado del suolo, la deforestazione e la perdita di biodiversità. Quasi due terzi degli ecosistemi mondiali sono in declino<sup>24</sup> ed è comprovato che i limiti del pianeta per la biodiversità, i cambiamenti climatici e il ciclo dell'azoto sono già stati superati<sup>25</sup>. È realistico ritenere che entro il 2030 dovremo fare fronte a una riduzione del 40% delle risorse idriche, a meno che non siano compiuti progressi considerevoli per un uso più efficiente delle risorse. Vi è inoltre il rischio che i cambiamenti climatici aggravino ulteriormente questi problemi e che comportino costi ingenti. Nel 2011 le catastrofi dovute in parte ai cambiamenti climatici hanno causato danni economici globali per oltre 300 miliardi di EUR. L'OCSE ha lanciato un monito affermando che il degrado e l'erosione costanti del capitale naturale rischiano di provocare cambiamenti irreversibili che potrebbero mettere a repentaglio due secoli di miglioramenti del nostro standard di vita e implicare costi significativi<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> SEC(2011) 1067; *The European Environment — State and Outlook 2010: Assessment of Global Megatrends* (EEA, 2010).

<sup>24</sup> Relazione del Gruppo di alto livello sulla sostenibilità mondiale del Segretariato generale dell'ONU dal titolo *"Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing"*, 2012.

<sup>25</sup> Sono state individuate le soglie associate a nove "limiti del pianeta" che, una volta superati, rischiano di generare cambiamenti irreversibili con conseguenze potenzialmente disastrose per gli esseri umani, tra cui: cambiamenti climatici, perdita di biodiversità, uso globale dell'acqua potabile, acidificazione degli oceani, cambiamenti dei cicli dell'azoto e del fosforo e cambiamenti dell'uso del suolo (Ecology and Society, volume 14, n. 2, 2009).

<sup>26</sup> Environmental Outlook to 2050 (OECD 2012) (prospettive per l'ambiente fino al 2050).

8. Per affrontare alcune di queste problematiche complesse sarà necessario sfruttare appieno il potenziale in termini di tecnologie ambientali e garantire che le industrie sviluppino costantemente e diffondano le migliori tecniche disponibili e le innovazioni emergenti. Sono inoltre necessari progressi rapidi in ambiti dall'elevato potenziale scientifico e tecnologico. Tutto ciò dovrebbe essere realizzato facendo leva sulla ricerca e creando condizioni che spianino la strada ad investimenti privati nella ricerca. Al contempo abbiamo bisogno di una maggiore sensibilizzazione rispetto ai potenziali rischi per l'ambiente e per la salute umana associati alle nuove tecnologie nonché di una migliore valutazione e gestione degli stessi. Questa è una preconditione per l'accettazione pubblica delle nuove tecnologie, così come per la capacità dell'UE di individuare gli sviluppi tecnologici e contrastare i potenziali rischi ad essi associati in maniera efficace e puntuale.
9. Se vogliamo dare un futuro al nostro benessere dobbiamo agire ora, in maniera coordinata e con urgenza, per migliorare la resilienza ecologica e sfruttare al massimo i potenziali vantaggi delle politiche ambientali per l'economia e la società, nel rispetto dei limiti ecologici del pianeta. Questo programma è in linea con l'impegno dell'UE di trasformarsi in un'economia verde inclusiva che garantisca crescita e sviluppo, tuteli la salute e il benessere dell'uomo, crei posti di lavoro dignitosi, riduca le ineguaglianze, investa sul capitale naturale e sulla sua protezione.
10. La nostra visione per il 2050 vuole ispirare le azioni che saranno realizzate entro e oltre il 2020. Secondo questa visione ***nel 2050 vivremo bene e nel rispetto dei limiti ecologici del nostro pianeta. Prosperità e ambiente sano saranno basati su un'economia innovativa e circolare, in cui non si spreca nulla e in cui le risorse naturali sono gestite in modo tale da rafforzare la resilienza della società. La crescita sarà caratterizzata da emissioni ridotte di carbonio e sarà da tempo dissociata dall'uso delle risorse, scandendo così il ritmo di un'economia globale sostenibile.***
11. Questa trasformazione richiede una piena integrazione degli aspetti ambientali in altre politiche, come l'energia, i trasporti, l'agricoltura, la pesca, l'economia e l'industria, la ricerca e l'innovazione, l'occupazione e la politica sociale, in modo tale da dare vita a un approccio coerente e comune. Le azioni realizzate all'interno dell'UE dovrebbero essere inoltre affiancate da azioni rafforzate sul piano internazionale e da una cooperazione con i paesi vicini volta ad affrontare le sfide comuni.
12. L'UE ha avviato questa trasformazione attraverso strategie integrate e a lungo termine finalizzate ad arginare la perdita di biodiversità<sup>27</sup>, a rendere più efficiente l'impiego delle risorse<sup>28</sup> e ad accelerare il processo di transizione verso un'economia a bassa intensità di carbonio<sup>29</sup>. La Commissione ha ulteriormente integrato le problematiche e gli obiettivi in materia ambientale nelle recenti iniziative in altre aree strategiche fondamentali, tra cui l'energia<sup>30</sup> e i trasporti<sup>31</sup> e si è impegnata per ottenere benefici ancora maggiori per l'ambiente procedendo alla riforma delle

---

<sup>27</sup> COM(2011) 244, GU C 264 dell'8.9.2011.

<sup>28</sup> COM(2011) 571, GU C 37 del 10.2.2012.

<sup>29</sup> COM(2011) 112, GU C 140 dell'11.5.2011.

<sup>30</sup> COM(2011) 885, GU C 102 del 5.4.2012.

<sup>31</sup> COM(2011) 144, GU C 140 dell'11.5.2011.

politiche dell'UE per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la coesione, sulla base dei progressi finora compiuti.

13. L'UE ha aderito a numerosi accordi internazionali in materia ambientale, compreso l'impegno assunto nel quadro della conferenza della Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20)<sup>32</sup>, in cui ha espresso il proprio sostegno a favore di un'economia verde sostenibile come parte integrante di una strategia più ampia per lo sviluppo sostenibile.
14. Questo programma integra tali impegni definendo degli obiettivi prioritari per l'UE da raggiungere entro il 2020.
15. In molti casi le azioni finalizzate al raggiungimento di tali obiettivi saranno di natura prevalentemente nazionale, regionale o locale, in linea con il principio di sussidiarietà. In altri casi sarà necessario intervenire con misure supplementari a livello di UE. Poiché nell'UE la politica ambientale è un ambito di competenza concorrente, uno dei fini di questo programma è creare un senso di identificazione nei traguardi e negli obiettivi comuni e garantire condizioni paritarie a operatori economici e autorità pubbliche. La determinazione di traguardi e obiettivi comuni fornisce inoltre un orientamento e un chiaro quadro di riferimento per le azioni ai responsabili politici e ad altri portatori d'interesse, comprese le regioni e i comuni, gli operatori economici e le parti sociali, nonché i cittadini.

## PRIORITÀ TEMATICHE

### *Obiettivo prioritario 1: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione*

16. La prosperità economica e il benessere nell'UE dipendono dal suo capitale naturale, compresi gli ecosistemi da cui trarre beni e servizi essenziali, il suolo fertile e le foreste multifunzionali, i terreni e i mari produttivi, le acque dolci e l'aria pura, l'impollinazione, la prevenzione delle alluvioni, la regolazione del clima e la protezione dalle catastrofi naturali. L'UE ha adottato un solido *corpus* legislativo per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale. Ne fanno parte la direttiva quadro sulle acque<sup>33</sup>, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino<sup>34</sup>, la direttiva sulla qualità dell'aria e le direttive ad essa correlate<sup>35</sup> nonché la direttiva Habitat e la direttiva Uccelli<sup>36</sup>. Anche la legislazione in materia di cambiamenti climatici, sostanze chimiche, emissioni industriali e rifiuti contribuiscono ad allentare le pressioni cui è esposta la biodiversità, compresi gli ecosistemi, le specie e gli habitat.
17. Tuttavia, da valutazioni recenti emerge che nell'UE il problema della perdita di biodiversità non è stato ancora risolto e che la maggior parte degli ecosistemi è

---

<sup>32</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 66/288.

<sup>33</sup> Direttiva 2000/60/CE, GU L 327 del 22.12.2000.

<sup>34</sup> Direttiva 2008/56/CE, GU L 164 del 25.6.2008.

<sup>35</sup> Direttiva 2008/50/CE, GU L 152 dell'11.6.2008 e direttiva 2004/107/CE, GU L 23 del 26.1.2005.

<sup>36</sup> Direttiva 2009/147/CE, GU L 20 del 26.1.2010 e direttiva 92/43/CEE, GU L 206 del 22.7.1992.

colpita da un forte degrado<sup>37</sup>. La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020<sup>38</sup> stabilisce gli obiettivi e le azioni necessari per invertire queste tendenze negative e migliorare i servizi ecosistemici. L'UE potrà raggiungere il suo obiettivo principale sulla biodiversità entro il 2020 solo se tale strategia sarà attuata integralmente. Essa racchiude misure volte all'attuazione delle direttive Uccelli e Habitat, compresa la rete Natura 2000, ma il raggiungimento dell'obiettivo principale richiederà la piena attuazione dell'intera legislazione esistente finalizzata alla protezione del capitale naturale.

18. Nonostante gli sforzi finora profusi, nel 2015 verosimilmente solo circa il 53% dei corpi idrici superficiali dell'UE sarà conforme al "buono stato ecologico" previsto dalla direttiva quadro sulle acque<sup>39</sup>. Vi è inoltre il rischio che non si raggiunga l'obiettivo di "buono stato ambientale" entro il 2020 stabilito dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, tra l'altro a causa di un costante sovrasfruttamento delle risorse ittiche e della presenza di rifiuti marini nei mari europei. Se da un lato le politiche dell'UE in materia di emissioni industriali ed emissioni hanno contribuito a ridurre molte forme di inquinamento, dall'altro lato gli ecosistemi sono tutt'ora colpiti da depositi eccessivi di azoto e inquinamento da ozono associati alle emissioni del settore dei trasporti, dell'agricoltura intensiva e della produzione energetica.
19. Pertanto per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE è necessario affrontare i problemi alla radice mirando, tra l'altro, a una migliore integrazione degli obiettivi relativi al capitale naturale in altre politiche per garantire che le politiche siano coerenti e che diano benefici trasversali. Gli elementi di "inverdimento" (*greening*) contenuti nelle proposte di riforma della Commissione, in particolare per le politiche UE in materia di agricoltura, pesca e politica di coesione, sono ripresi anche nelle proposte di "inverdimento" del bilancio dell'UE nel quadro del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (QFP) e sono intesi a sostenere tali obiettivi. Ad esempio, come stabilito nelle proposte della Commissione per la riforma della PAC<sup>40</sup>, gli ecosistemi acquatici nelle aree rurali dovrebbero beneficiare del nesso stabilito tra i pagamenti alle aziende agricole e il rispetto dei requisiti della direttiva quadro sulle acque. L'"inverdimento" della PAC incoraggerà anche le pratiche agricole di diversificazione delle colture favorevoli all'ambiente, la protezione dei pascoli permanenti e la creazione e la conservazione di zone agricole e forestali di interesse ecologico.
20. Nel caso dell'ambiente marino, il settore offre sì opportunità economiche nella pesca, nei trasporti marittimi e nell'acquacoltura, così come nelle materie prime, nell'energia offshore e nelle biotecnologie marine, ma bisogna fare in modo che tale sfruttamento sia compatibile con la conservazione e la gestione sostenibile degli ecosistemi marini e costieri.
21. La politica dell'UE sui cambiamenti climatici dovrebbe tenere maggiormente in considerazione gli approcci basati sugli ecosistemi volti alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi e che hanno risvolti positivi anche

---

<sup>37</sup> Relazione tecnica dell'AEA, 12/2010.

<sup>38</sup> COM(2011) 244, GU C 264 dell'8.9.2011.

<sup>39</sup> COM(2012) 673.

<sup>40</sup> COM(2011) 625, GU C 37 del 10.2.2012.

per la biodiversità e per la prestazione di altri servizi ecosistemici. Altri obiettivi ambientali, invece, come la conservazione della biodiversità e la protezione delle acque, dovrebbero essere presi debitamente in considerazione nelle decisioni legate alle energie rinnovabili. Infine, dovrebbero essere adottate misure per contrastare l'inquinamento atmosferico dovuto ai trasporti e le emissioni di CO<sub>2</sub><sup>41</sup>.

22. Il degrado, la frammentazione e l'uso non sostenibile del suolo nell'UE sta compromettendo la fornitura di diversi servizi ecosistemici, minacciando la biodiversità e aumentando la vulnerabilità dell'Europa rispetto ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali, oltre a favorire il degrado del suolo. Oltre il 25% del territorio dell'UE è colpito dall'erosione del suolo dovuta all'acqua, un fenomeno che compromette le stesse funzionalità del suolo e si ripercuote sulla qualità dell'acqua dolce. Un ulteriore problema è dato dalla contaminazione e dall'impermeabilizzazione del suolo. Si stima che oltre mezzo milione di siti nell'UE siano contaminati e finché non saranno individuati e valutati, continueranno a costituire rischi potenzialmente gravi per l'ambiente e la salute. Ogni anno più di 1 000 km<sup>2</sup> di terreni vengono destinati ad usi edilizi, industriali, di trasporto o ricreativi. È difficile e potenzialmente costoso invertire queste tendenze a lungo termine, e quasi sempre ciò richiede dei compromessi tra le varie esigenze di ordine sociale, economico ed ambientale. Le decisioni degli Stati membri che riguardano la pianificazione dell'uso dei terreni dovrebbero essere più sostenibili.
23. Al fine di ridurre le pressioni più forti che l'uomo esercita sui terreni, sul suolo e su altri ecosistemi in Europa, si interverrà per garantire che le decisioni relative all'uso dei terreni a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici. Le conclusioni del vertice di Rio+20 hanno invocato un mondo esente dal degrado del suolo. L'UE e gli Stati membri dovrebbero riflettere sul modo migliore per concretizzare questo impegno nei limiti delle rispettive competenze e su come affrontare le problematiche legate alla qualità del suolo all'interno di un quadro giuridico vincolante<sup>42</sup>. Saranno inoltre stabiliti degli obiettivi per un uso sostenibile dei terreni e del suolo.
24. Nonostante gli apporti di azoto e fosforo nell'ambiente dell'UE siano diminuiti sostanzialmente nell'arco degli ultimi 20 anni, il rilascio eccessivo di nutrienti continua a gravare sulla qualità dell'aria e dell'acqua e a ripercuotersi negativamente sugli ecosistemi, causando problemi significativi alla salute dell'uomo. In particolare, il problema del rilascio di ammoniaca dovuto a una gestione inefficiente e a un trattamento inadeguato delle acque reflue va affrontato con urgenza al fine di ridurre considerevolmente tali sostanze. È inoltre necessario impegnarsi maggiormente per una gestione del ciclo dei nutrienti più efficace ed efficiente nell'impiego delle risorse e di migliorare l'efficienza d'impiego dei fertilizzanti. Tutto ciò richiede una migliore attuazione della legislazione dell'UE in materia ambientale, al fine di affrontare le sfide in questione, rendere più stringenti le norme laddove necessario e disciplinare il ciclo dei nutrienti nel quadro di un approccio di natura più olistica che si intrecci con le politiche dell'UE in vigore e integrato nelle stesse e che contribuisca a contrastare l'eccessivo rilascio di nutrienti e l'eutrofizzazione.

---

<sup>41</sup> COM(2011) 144, GU C 140 dell'11.5.2011.

<sup>42</sup> COM(2006) 232 (GU C 332 del 30.12.2006), proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE.

25. Le azioni intraprese nell'ambito della strategia per la biodiversità sono volte a ripristinare il 15% degli ecosistemi degradati nell'UE e a diffondere l'uso delle infrastrutture verdi e contribuiranno a contrastare il fenomeno della frammentazione dei terreni. Esse miglioreranno ulteriormente il capitale naturale e rafforzeranno la resilienza dell'ecosistema, oltre ad offrire diverse opzioni efficienti sotto il profilo dei costi per mitigare i cambiamenti climatici e adattarsi agli stessi nonché per gestire il rischio di catastrofe. Nel frattempo gli sforzi degli Stati membri volti alla mappatura e alla valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi nonché l'iniziativa intesa a garantire che non vi siano perdite nette negli ecosistemi, prevista per il 2015, contribuiranno a preservare le riserve di capitale naturale a vari livelli. L'integrazione del valore economico dei servizi ecosistemici nei sistemi di contabilità e rendicontazione a livello di UE e di Stati membri nel 2020 migliorerà la gestione del capitale naturale dell'Unione.
26. Al fine di proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE, il programma dovrà garantire che entro il 2020:
- (a) la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici sono stati debellati e gli ecosistemi e i relativi servizi sono preservati e migliorati;
  - (b) gli impatti delle pressioni sulle acque dolci, di transizione e costiere sono considerevolmente ridotte per raggiungere, preservare o migliorare il buono stato così come definito nella direttiva quadro sulle acque;
  - (c) gli impatti delle pressioni sulle acque marine sono ridotte per raggiungere o preservare un buono stato così come richiesto dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino;
  - (d) gli impatti dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi e la biodiversità sono ulteriormente ridotti;
  - (e) i terreni sono gestiti in maniera sostenibile all'interno dell'UE, il suolo è adeguatamente protetto e la bonifica dei siti contaminati è ben avviata;
  - (f) il ciclo dei nutrienti (azoto e fosforo) è gestito in maniera più sostenibile ed efficiente nell'impiego delle risorse;
  - (g) le foreste e i servizi che offrono sono protette e la loro resilienza verso i cambiamenti climatici e gli incendi è migliorata;

A tal fine è necessario, in particolare:

- (a) dare piena attuazione alla strategia dell'UE per la biodiversità;
- (b) dare piena attuazione al Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee;
- (c) intensificare, tra l'altro, l'impegno volto a garantire riserve ittiche sane al più tardi entro il 2020 a partire dalla pesca, che dovrebbe essere pari o inferiore ai livelli di rendimento massimo sostenibile a partire dal 2015 per tutte le attività di pesca, e quantificare un obiettivo di riduzione dei rifiuti marini a livello di UE;

- (d) rafforzare l'impegno per raggiungere il pieno rispetto della legislazione UE sulla qualità dell'aria e definire azioni e obiettivi strategici oltre il 2020;
- (e) intensificare gli sforzi per ridurre l'erosione del suolo e aumentare la materia organica presente al suo interno, per bonificare i siti contaminati e migliorare l'integrazione degli aspetti legati all'uso del suolo in processi decisionali coordinati, coinvolgendo le istanze decisionali a tutti i livelli pertinenti e integrandoli con l'adozione di obiettivi relativi al suolo e ai terreni in quanto risorsa nonché di obiettivi di pianificazione territoriale;
- (f) avviare ulteriori iniziative per eliminare le emissioni di azoto e di fosforo, nonché le emissioni dovute alle acque reflue urbane e industriali e all'uso di fertilizzanti;
- (g) Sviluppare e attuare una nuova strategia per le foreste nell'UE che tenga conto sia delle numerose esigenze, sia dei vantaggi delle foreste e che contribuisca a un approccio più strategico alla protezione e al miglioramento delle stesse.

***Obiettivo prioritario 2: trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva***

27. L'iniziativa faro della strategia Europa 2020 per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse è volta a sostenere la transizione verso un'economia che usa in maniera efficiente tutte le risorse, che dissocia imperativamente la crescita economica dall'uso delle risorse e dell'energia e dai relativi impatti ambientali, che riduca le emissioni di gas a effetto serra, che aumenti la competitività grazie all'efficienza e all'innovazione e che promuova una maggiore sicurezza in ambito energetico. La tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse<sup>43</sup> e la tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio<sup>44</sup> sono elementi cardine dell'iniziativa, poiché stabiliscono il quadro per le azioni future volte a raggiungere tali obiettivi.
28. In tutti i settori economici è necessario puntare sull'innovazione per migliorare l'efficienza delle risorse e migliorare la competitività in un contesto caratterizzato da un aumento del prezzo delle risorse, dalla carenza di risorse e da restrizioni sul fronte dell'offerta. Gli operatori economici sono il principale motore dell'innovazione, compresa l'eco-innovazione. Tuttavia i mercati non agiranno di propria iniziativa. È pertanto essenziale un intervento governativo a livello di Unione e di Stati membri, al fine di fornire il giusto quadro di riferimento per l'ecoinnovazione, favorendo lo sviluppo di un commercio e di soluzioni tecnologiche sostenibili in risposta alle sfide ambientali<sup>45</sup>.
29. Si tratta di un requisito fondamentale per fare fronte alle sfide ambientali, che comporta anche dei vantaggi socioeconomici. La potenziale crescita in termini di occupazione dovuta alla trasformazione in un'economia a basse emissioni di carbonio e all'impiego efficiente delle risorse è essenziale per il raggiungimento degli obiettivi sull'occupazione di Europa 2020<sup>46</sup>. Negli ultimi anni l'occupazione nel settore delle tecnologie e dei servizi in ambito ambientale nell'UE ha segnato una crescita di circa il 3% annuo<sup>47</sup>. Si stima che il valore del mercato globale delle ecoindustrie sia di almeno 3 000 miliardi di EUR e, secondo le previsioni, tale valore dovrebbe almeno raddoppiarsi nel prossimo decennio. Gli operatori economici europei primeggiano già a livello internazionale nel riciclaggio e nell'efficienza energetica e dovrebbero essere incoraggiati a beneficiare della crescita della domanda globale con il sostegno del piano d'azione per l'ecoinnovazione<sup>48</sup>. Ad esempio, si prevede che entro il 2020 già il solo settore delle energie rinnovabili in Europa genererà più di 400 000 nuovi posti di lavoro<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> COM(2011) 571, GU C 37 del 10.2.2012.

<sup>44</sup> COM(2011) 112, GU C 140 dell'11.5.2011.

<sup>45</sup> Fostering Innovation for Green Growth (OCSE 2011) e The Eco-Innovation Gap: An economic opportunity for business (EIO 2012).

<sup>46</sup> COM(2012) 173 non ancora pubblicato nella GU.

<sup>47</sup> Il settore dell'ecoindustria dell'UE occupava circa 2,7 milioni di persone nel 2008, mentre nel 2012 la percentuale potrebbe attestarsi attorno ai 3,4 milioni. (Ecorys, 2012)

<sup>48</sup> COM(2011) 899, GU C 102 del 5.4.2012.

<sup>49</sup> The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the EU (Employ-RES 2009).

30. La piena attuazione del pacchetto UE su clima ed energia è essenziale per raggiungere le tappe previste per il 2020 e per creare un'economia competitiva e a basse emissioni di carbonio entro il 2050. Se da un lato l'UE sta attualmente rispettando l'impegno di ridurre, entro il 2020, le emissioni di gas a effetto serra interne del 20% rispetto ai livelli del 1990, il raggiungimento dell'obiettivo legato all'efficienza energetica richiederà che i miglioramenti in questo ambito avvengano in tempi molto più rapidi. Ciò è importante anche alla luce della domanda energetica in continua crescita e del dibattito in corso sui conflitti tra l'uso dei terreni per la produzione di alimenti e per la bioenergia. Si auspica che la nuova direttiva sull'efficienza energetica dia un contributo significativo a questa causa.
31. Se vogliamo che l'UE dia il giusto contributo a livello internazionale, tutti i settori economici dovranno concorrere alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. L'UE deve ora concordare i prossimi passi per il suo quadro per il clima e l'energia oltre il 2020 per prepararsi ai negoziati internazionali su un nuovo strumento giuridicamente vincolante, ma anche per dare agli Stati membri e all'industria un contesto chiaro in cui effettuare i necessari investimenti a medio termine. È pertanto necessario che l'UE valuti delle opzioni strategiche volte a conseguire le riduzioni di cui nella tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio oltre il 2020. La tabella di marcia per l'energia 2050 e il Libro bianco sui trasporti devono essere avallati da un solido quadro politico. Inoltre, è necessario che gli Stati membri elaborino e mettano in pratica strategie di sviluppo a lungo termine, efficienti nell'utilizzo delle risorse e a basse emissioni di carbonio intese a raggiungere l'obiettivo dell'UE di ridurre le emissioni di gas a effetto serra tra l'80% e il 95% rispetto ai valori del 1990 entro la metà del secolo, nel quadro dell'impegno globale di limitare l'aumento medio delle temperature a un valore inferiore a 2 °C. Il sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione europea continuerà a costituire un pilastro fondamentale della politica dell'UE in materia di clima anche dopo il 2020.
32. La diffusione nell'industria delle migliori tecniche disponibili previste dalla direttiva sulle emissioni industriali consentirà di migliorare i modelli di utilizzo delle risorse e di ridurre le emissioni degli oltre 50 000 principali impianti industriali dell'UE. Ciò darà un forte impulso allo sviluppo di tecniche innovative, all'inverdimento dell'economia e alla riduzione dei costi industriali a lungo termine.
33. Saranno inoltre adottate delle misure volte a migliorare ulteriormente la prestazione ambientale di beni e servizi sul mercato dell'UE nel corso del loro intero ciclo di vita, il tutto tramite iniziative che mirano ad aumentare l'offerta di prodotti sostenibili per l'ambiente e a stimolare una transizione significativa nella domanda di tali prodotti da parte dei consumatori. Ciò sarà raggiunto grazie una combinazione equilibrata di incentivi per i consumatori e per gli operatori economici (comprese le PMI), nonché di strumenti di mercato e norme finalizzati alla riduzione degli impatti ambientali delle proprie operazioni e dei propri prodotti. La legislazione sui prodotti in vigore, tra cui figurano le direttive sulla progettazione ecocompatibile e sull'etichettatura energetica nonché il regolamento sull'Ecolabel saranno riviste con l'obiettivo di migliorare la performance ambientale e l'efficienza nell'impiego delle risorse dei

prodotti nel corso del loro intero ciclo di vita, garantendo pertanto un quadro più coerente per la produzione e il consumo sostenibili nell'UE<sup>50</sup>.

34. Visto che l'80% degli impatti ambientali associati ai prodotti si decide in fase di progettazione, il quadro politico dell'UE dovrebbe garantire che i prodotti prioritari commercializzati nel mercato dell'UE siano progettati in maniera ecocompatibile e nell'ottica di un'ottimizzazione dell'efficienza delle risorse e dei materiali, tenendo conto anche di aspetti come la riciclabilità, la presenza di contenuto riciclato e la durabilità. Queste prescrizioni dovranno essere tali da poter essere attuate e rispettate. A livello di UE e a livello nazionale saranno profusi sforzi intesi a rimuovere le barriere all'ecoinnovazione<sup>51</sup> e a sfruttare appieno il potenziale delle ecoindustrie, con vantaggi in termini di posti di lavoro e crescita "verdi".
35. Al fine di stabilire un quadro d'azione per il miglioramento degli aspetti legati all'efficienza delle risorse che vadano oltre le emissioni di gas a effetto serra saranno stabiliti degli obiettivi volti a ridurre l'impatto globale dei consumi, in particolare nel settore alimentare, dell'edilizia e della mobilità<sup>52</sup>. Insieme, essi costituiscono circa l'80% degli impatti ambientali relativi al consumo. Dalla conferenza di Rio+20 è emersa la necessità di ridurre considerevolmente le perdite post-raccolto e altre perdite relative agli alimenti nonché gli sprechi in tutta la catena di approvvigionamento.
36. Oltre ai requisiti vincolanti in materia di appalti pubblici verdi per determinate categorie di prodotti<sup>53</sup>, la maggior parte degli Stati membri ha adottato piani d'azione facoltativi e molti di essi hanno stabilito degli obiettivi per specifici gruppi di prodotti. Tuttavia per le amministrazioni a tutti i livelli vi è ancora un considerevole margine di azione per ridurre l'impatto ambientale grazie alle loro decisioni di acquisto. È auspicabile che gli Stati membri e le regioni intraprendano ulteriori iniziative per raggiungere l'obiettivo di applicare i criteri sugli appalti pubblici verdi ad almeno il 50% delle gare pubbliche. La Commissione valuterà l'opportunità di adottare ulteriori atti legislativi specifici per settore al fine di stabilire norme vincolanti in materia di appalti pubblici verdi per ulteriori categorie di prodotti.
37. Vi è inoltre un grande potenziale di miglioramento della gestione dei rifiuti nell'UE per giungere a un miglior utilizzo delle risorse, aprire nuovi mercati, creare posti di lavoro e ridurre la dipendenza dalle importazioni di materie prime, consentendo di ridurre gli impatti ambientali<sup>54</sup>. Ogni anno nell'UE si generano 2,7 miliardi di tonnellate di rifiuti, di cui 98 milioni di tonnellate sono rifiuti pericolosi. In media

---

<sup>50</sup> Per la legislazione sulla progettazione ecocompatibile, sull'etichettatura energetica, sull'Ecolabel, sul piano di aiuti per la gestione dell'energia e sulle pratiche commerciali sleali è prevista una revisione entro il 2015.

<sup>51</sup> COM(2011) 899, GU C 102 del 5.4.2012.

<sup>52</sup> Ogni anno nell'UE sprechiamo circa 89 milioni di tonnellate di cibo, ossia 179 kg a testa (BIO Intelligence Service 2010). Gli impatti aggregati dell'edilizia e delle infrastrutture costituiscono circa il 15-30% delle pressioni ambientali complessive associate al consumo in Europa e generano circa 2,5 tonnellate equivalenti di CO<sub>2</sub> a testa all'anno (SEC(2011) 1067).

<sup>53</sup> Regolamento 106/2008/CE, GU L 39 del 13.2.2008. Direttiva 2009/33/CE, GU L 120 del 15.5.2009 e la nuova direttiva sull'efficienza energetica, ossia la direttiva 2012/27/UE, GU L 315 del 14.11.2012

<sup>54</sup> Ad esempio, la piena attuazione della normativa UE sui rifiuti consentirebbe di risparmiare 72 miliardi di EUR l'anno, di aumentare il fatturato annuo dell'UE di 42 miliardi di euro nel settore della gestione e del riciclaggio dei rifiuti e di creare oltre 400 000 posti di lavoro entro il 2020.

solo il 40% dei rifiuti solidi viene riutilizzato o riciclato, il resto finisce nelle discariche o è destinato all'incenerimento. Alcuni Stati membri riciclano oltre il 70% dei rifiuti, dimostrando così che è possibile utilizzarli come una risorsa fondamentale nell'UE. Al contempo in molti Stati membri il 75% dei rifiuti municipali è destinato alle discariche.

38. Trasformare i rifiuti in una risorsa, come invocato nel quadro della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, richiede una piena applicazione della legislazione UE sui rifiuti in tutta l'Unione, basata su un'applicazione rigorosa della gerarchia dei rifiuti e che disciplini i diversi tipi di rifiuti<sup>55</sup>. Sono pertanto necessari ulteriori sforzi per: ridurre la produzione di rifiuti pro capite in termini assoluti, limitare il recupero energetico di materiali non riciclabili, dismettere le discariche, garantire un riciclaggio di elevata qualità e sviluppare dei mercati per materie prime secondarie. I rifiuti pericolosi dovranno essere gestiti in modo tale da minimizzare gli effetti dannosi per la salute umana e l'ambiente, così come concordato in occasione del vertice di Rio+20. Per raggiungere questo proposito è auspicabile che in tutta l'UE si ricorra in maniera più sistematica a strumenti di mercato che favoriscano la prevenzione, il riciclaggio e il riutilizzo. È opportuno rimuovere gli ostacoli alle attività di riciclaggio nel mercato interno dell'UE e riesaminare gli obiettivi esistenti in materia di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e di alternative alla discarica per progredire verso un'economia "circolare", con un uso senza soluzione di continuità delle risorse e rifiuti residui quasi inesistenti.
39. Anche l'efficienza delle risorse nel settore idrico sarà trattata come una priorità al fine di garantire un buono stato delle acque. Sebbene siccità e carenze idriche siano fenomeni in continua espansione in Europa, si stima che ad oggi il 20-40% dell'acqua disponibile in Europa sia sprecata, ad esempio, a causa di perdite nel sistema di distribuzione. Dai modelli disponibili emerge un potenziale di miglioramento considerevole in termini di efficienza idrica nell'UE. Inoltre si prevede che l'aumento della domanda e gli impatti dei cambiamenti climatici aggraveranno significativamente la pressione cui sono esposte le risorse idriche europee. Viste le premesse qui esposte, occorre che l'Unione e gli Stati membri intervengano per garantire che entro il 2020 le attività di estrazione idrica avvengano nel rispetto dei limiti delle risorse idriche rinnovabili, migliorando, tra l'altro, l'efficienza idrica attraverso il ricorso a meccanismi di mercato quali una tariffazione delle acque che rispecchi l'effettivo valore dell'acqua<sup>56</sup>. Il progresso sarà agevolato da una dimostrazione e una diffusione accelerati di tecnologie nonché di sistemi e modelli commerciali innovativi che si basano sul piano strategico di attuazione del partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua.
40. La realizzazione di un chiaro quadro politico a lungo termine in tutti questi ambiti contribuirà a stimolare gli investimenti e le azioni necessarie per sviluppare appieno i mercati delle tecnologie più verdi e promuovere soluzioni commerciali sostenibili. È inoltre necessario elaborare indicatori e obiettivi relativi all'efficienza delle risorse al fine di fornire gli orientamenti del caso alle istanze decisionali pubbliche e private

---

<sup>55</sup> Direttiva 2008/98/CE, GU L 312 del 22.11.2008.

<sup>56</sup> COM(2012) 673.

per trasformare la nostra economia. Questi elementi diventeranno parte integrante del presente programma non appena saranno concordati a livello di UE.

41. Al fine di trasformare l'UE in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva, il programma dovrà garantire che entro il 2020:

- (a) l'UE abbia raggiunto i propri obiettivi sul clima e l'energia e si stia adoperando per ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'80-95% entro il 2050 rispetto ai valori del 1990, nel quadro dell'impegno generale di limitare l'aumento della temperatura media sotto i 2 °C.
- (b) l'impatto ambientale globale delle industrie dell'UE in tutti i principali settori industriali sia stato ridotto sensibilmente a fronte di una maggiore efficienza nell'uso delle risorse.
- (c) l'impatto ambientale globale della produzione e del consumo sia stato ridotto, in particolare nei settori dell'alimentazione, dell'edilizia e della mobilità.
- (d) i rifiuti siano gestiti responsabilmente alla stregua di una risorsa, i rifiuti pro capite siano in declino in valori assoluti, il recupero energetico sia limitato ai materiali non riciclabili e le discariche per materiali riciclabili e sottoposti a compostaggio non siano più operative.
- (e) si prevenga o si sia significativamente ridotto lo stress idrico nell'UE

A tal fine è necessario, in particolare:

- (a) dare piena attuazione al pacchetto su clima ed energia e accordarsi sul quadro di politiche per il clima e l'energia per il periodo successivo al 2020;
- (b) applicare a tappeto le migliori pratiche disponibili e intensificare gli sforzi intesi a promuovere la diffusione di tecnologie, processi e servizi innovativi emergenti;
- (c) dare un nuovo impulso alla ricerca e all'innovazione necessarie per lanciare tecnologie, sistemi e modelli commerciali che consentiranno di ridurre i tempi e diminuire i costi della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'impiego delle risorse;
- (d) stabilire un quadro più coerente per la produzione e il consumo sostenibili; sottoporre a revisione la legislazione sui prodotti al fine di migliorare la performance ambientale e l'efficienza nell'impiego delle risorse dei prodotti nel corso del loro intero ciclo di vita; determinare degli obiettivi per ridurre l'impatto globale dei consumi;
- (e) dare piena attuazione alla legislazione dell'UE in materia di rifiuti. Ciò richiederà anche l'applicazione della gerarchia dei rifiuti e un uso efficace degli strumenti e delle misure di mercato al fine di garantire che le discariche siano effettivamente dismesse, che il recupero energetico sia limitato ai materiali non riciclabili, che i rifiuti riciclati siano usati come fonte principale e affidabile di materie prime per l'UE, che i rifiuti pericolosi siano gestiti

responsabilmente e che ne sia limitata la produzione, che i trasporti di rifiuti illegali siano sradicati e che gli ostacoli presenti sul mercato interno alle attività di riciclaggio ecocompatibili siano rimossi;

- (f) migliorare l'efficienza idrica stabilendo degli obiettivi a livello di bacini idrografici e adottando meccanismi di mercato come la tariffazione delle acque.

***Obiettivo prioritario 3: proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere***

- 42. La legislazione dell'UE in materia di ambiente ha comportato benefici considerevoli in termini di salute e benessere dei cittadini. Tuttavia l'acqua, l'inquinamento atmosferico e le sostanze chimiche sono tutt'ora tra i principali problemi legati all'ambiente nell'UE<sup>57</sup>. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) stima che i fattori di stress per l'ambiente sono responsabili per il 15-20% delle morti in 53 paesi europei<sup>58</sup>. Secondo l'OCSE entro il 2050, in tutto il mondo, l'inquinamento atmosferico urbano diventerà la prima causa di mortalità legata all'ambiente.
- 43. Una buona parte della popolazione dell'UE è tutt'ora esposta a livelli di inquinamento atmosferico che superano i valori di riferimento raccomandati dall'OMS<sup>59</sup>. È necessario intervenire soprattutto in ambiti in cui la popolazione, in particolare le categorie sociali sensibili o vulnerabili, e gli ecosistemi sono esposti a livelli elevati di agenti inquinanti, come all'interno di agglomerati urbani o negli edifici.
- 44. L'accesso a risorse idriche di qualità soddisfacente è ancora problematico in diverse zone rurali nell'UE, nonostante il fatto che una buona qualità delle acque di balneazione europee giovi sia alla salute umana, sia all'industria del turismo dell'UE. Sempre più spesso le alluvioni hanno ripercussioni negative sulla salute umana e le attività economiche, in parte riconducibili a cambiamenti al ciclo idrologico e all'uso del suolo.
- 45. L'attuazione lacunosa delle politiche adottate fa sì che nell'UE non si raggiungano adeguati standard di qualità dell'aria e dell'acqua. L'Unione aggiornerà gli obiettivi in base alle più recenti scoperte scientifiche e si impegnerà attivamente a creare sinergie con altri obiettivi politici in settori come i cambiamenti climatici, la biodiversità e l'ambiente marino e terrestre. Ad esempio, ridurre determinati inquinanti atmosferici può contribuire considerevolmente alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Gli ulteriori impegni in questo campo si baseranno su un riesame approfondito della legislazione dell'UE sulla qualità dell'aria e sul Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee.
- 46. Affrontare il problema dell'inquinamento alla radice rimane una priorità e l'attuazione della direttiva sulle emissioni industriali comporterà un'ulteriore riduzione delle emissioni generate dai principali settori industriali. Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nella tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei

---

<sup>57</sup> Speciale Eurobarometro 365 (2011).

<sup>58</sup> AEA, The European Environment – State and Outlook 2010 (SOER 2010).

<sup>59</sup> SOER 2010.

trasporti aumenterà anche la mobilità sostenibile nell'UE, contrastando così un'importante fonte di inquinamento acustico e atmosferico a livello locale.

47. In base alle stime, il 40% della popolazione dell'UE vive in zone urbane con livelli di rumore notturno superiori a quelli raccomandati dall'OMS.
48. La legislazione orizzontale sulle sostanze chimiche (REACH e i regolamenti sulla classificazione, l'etichettatura e l'imballaggio) costituiscono una protezione di base per la salute umana e l'ambiente e promuovono la diffusione di metodi emergenti non testati sugli animali. Tuttavia permane una certa incertezza sugli impatti sulla salute umana e sull'ambiente derivanti dagli effetti combinati di diverse sostanze chimiche (miscele), nanomateriali, sostanze chimiche che interferiscono con il sistema endocrino (perturbatori endocrini) e le sostanze chimiche contenute nei prodotti. Negli ultimi anni è emersa in maniera più incalzante la necessità di intervenire per affrontare queste sfide, in particolare visto l'impegno che l'UE ha assunto in occasione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002 e riaffermato al vertice di Rio+20 di garantire che entro il 2020 siano contenuti entro livelli minimi gli effetti negativi significativi delle sostanze chimiche sulla salute umana e l'ambiente e di rispondere a problematiche e sfide nuove ed emergenti in maniera efficace, efficiente, coerente e coordinata. L'UE continuerà a sviluppare e ad adottare diversi approcci volti a contrastare gli effetti combinati delle sostanze chimiche e ad affrontare i problemi di sicurezza legati ai perturbatori endocrini, oltre a mettere a punto un approccio globale per minimizzare gli effetti negativi delle sostanze pericolose, tra cui le sostanze chimiche contenute nei prodotti, fondandosi su un'ampia base di conoscenze in materia di esposizione alle sostanze chimiche e di tossicità. La gestione responsabile e sostenibile dei nanomateriali sarà garantita nel quadro di un approccio globale che terrà conto anche della valutazione e della gestione dei rischi, dell'informazione e del monitoraggio. L'azione congiunta di questi approcci aumenterà la base di conoscenze in ambito chimico e fornirà un quadro di riferimento per l'elaborazione di soluzioni più sostenibili.
49. Nel frattempo l'espansione del mercato dei prodotti, delle sostanze chimiche e dei materiali a base biologica può offrire dei vantaggi dati, ad esempio, da una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e da nuove opportunità commerciali, ma bisogna garantire che l'intero ciclo di vita di tali prodotti sia sostenibile e far sì che non inasprisca la concorrenza relativa ai terreni e non aumenti i livelli di emissioni.
50. I cambiamenti climatici graveranno ulteriormente sui problemi ambientali provocando siccità prolungate e ondate di caldo, alluvioni, tempeste e incendi boschivi, così come nuove e più virulente forme di patologie umane, animali o vegetali. È necessario intervenire in maniera mirata per fare in modo che l'UE abbia i mezzi per affrontare le pressioni e le nuove situazioni derivanti dai cambiamenti climatici, rafforzando la resilienza ambientale, economica e sociale. Poiché diversi settori sono e saranno sempre più soggetti agli impatti dei cambiamenti climatici, le considerazioni legate all'adeguamento e alla gestione del rischio di catastrofe dovranno essere maggiormente integrate nelle politiche dell'UE.
51. Inoltre, le misure volte ad aumentare la resilienza ecologica e climatica, come il ripristino dell'ecosistema e le infrastrutture verdi, possono comportare importanti vantaggi socioeconomici, tra l'altro in termini di salute pubblica. È necessario che le sinergie e i potenziali compromessi tra obiettivi climatici e altri obiettivi ambientali,

legati ad esempio alla qualità dell'aria, siano gestiti correttamente. Ad esempio, un passaggio ad altri combustibili deciso in ragione di considerazioni climatiche o di sicurezza di approvvigionamento potrebbe comportare aumenti considerevoli di particolato e di emissioni nocive.

52. Al fine di proteggere i cittadini dell'UE da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere, entro il 2020 il programma dovrebbe garantire:

- (a) un significativo miglioramento della qualità dell'aria nell'UE;
- (b) una significativa riduzione dell'inquinamento acustico nell'UE;
- (c) standard elevati per l'acqua potabile e per le acque di balneazione per tutti i cittadini dell'UE;
- (d) una risposta efficace agli effetti combinati delle sostanze chimiche e alle preoccupazioni legate ai perturbatori endocrini nonché una valutazione e una limitazione entro livelli minimi dei rischi per l'ambiente e la salute associati all'uso di sostanze pericolose, tra cui le sostanze chimiche contenute nei prodotti;
- (e) una risposta efficace delle preoccupazioni relative alla sicurezza relative ai nanomateriali nel quadro di un approccio coerente e trasversale tra le diverse legislazioni;
- (f) il conseguimento di progressi decisivi nell'adeguamento agli impatti dei cambiamenti climatici.

A tal fine è necessario, in particolare:

- (a) dare attuazione alla politica dell'UE sulla qualità dell'aria, in base alle più recenti conoscenze scientifiche, e intraprendere misure per affrontare il problema dell'inquinamento dell'aria alla radice;
- (b) dare attuazione alla politica dell'UE sull'inquinamento acustico già oggetto di revisione, in base alle più recenti conoscenze scientifiche, e intraprendere misure per affrontare il problema dell'inquinamento acustico alla radice;
- (c) intensificare gli sforzi intesi a dare attuazione alla direttiva sull'acqua potabile, in particolare per i piccoli fornitori di acqua, nonché alla direttiva sulle acque di balneazione;
- (d) sviluppare una strategia dell'UE per un ambiente non tossico, sostenuta da un'ampia base di conoscenze sull'esposizione alle sostanze chimiche e sulla tossicità e che si traduca in alternative innovative sostenibili;
- (e) adottare e attuare una strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, che preveda, tra l'altro, l'integrazione di questo tema e di considerazioni relative alla gestione del rischio di catastrofe nei principali settori d'intervento e nelle iniziative politiche chiave dell'UE.

## IL QUADRO DI SOSTEGNO

53. Il raggiungimento dei succitati obiettivi prioritari tematici richiederà la realizzazione di un quadro di sostegno delle azioni concrete. Saranno adottate misure volte a migliorare i quattro pilastri fondamentali di tale quadro di sostegno: migliorare le modalità di attuazione generali della legislazione dell'UE in materia ambientale; migliorare gli elementi scientifici alla base delle politiche ambientali; garantire investimenti e creare i giusti incentivi per la protezione dell'ambiente e migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche sia nel quadro della politica ambientale, sia rispetto ad altre politiche. I benefici di natura orizzontale della politica dell'UE in materia di ambiente si estenderanno oltre il campo di applicazione e l'orizzonte temporale del presente programma.

**Obiettivo prioritario 4: sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione unionale in materia di ambiente**

54. I vantaggi dati dall'effettiva attuazione della legislazione dell'UE in materia di ambiente sono triplici: parità di condizioni per i soggetti economici che operano nel mercato unico, stimolo all'innovazione e promozione dei vantaggi "del primo arrivato" nei diversi settori per gli operatori economici europei. I costi associati alla mancata attuazione della legislazione, per contro, sono elevati e secondo le stime ammontano a circa 50 miliardi di EUR all'anno, comprensivi dei costi legati all'avvio di procedimenti d'infrazione<sup>60</sup>. Già nel solo 2009 erano in corso 451 procedimenti d'infrazione legati alla legislazione dell'UE in materia ambientale. La Commissione riceve inoltre diverse denunce direttamente dai cittadini dell'UE, che in molti casi sarebbe più indicato rivolgere al proprio Stato membro o alle autorità locali.
55. Pertanto nei prossimi anni sarà data priorità assoluta ad una migliore attuazione dell'*acquis* dell'UE in materia ambientale a livello di Stati membri. Si registrano differenze significative in termini di attuazione tra i diversi Stati membri e al loro interno. È necessario fornire ai soggetti coinvolti nell'attuazione della legislazione ambientale a livello nazionale, regionale e locale le conoscenze e le capacità per trarre maggiori vantaggi dalla legislazione in oggetto.
56. Il numero elevato di infrazioni, denunce e petizioni in materia ambientale evidenzia la necessità di mettere in atto un sistema efficace e pragmatico di controlli e contrappesi a livello nazionale che contribuisca a individuare e a risolvere i problemi di attuazione, così come la necessità di adottare misure che prevengano il problema a monte. A tale proposito gli sforzi fino al 2020 saranno incentrati sui miglioramenti in quattro ambiti fondamentali:
57. In primo luogo, sarà migliorato il modo in cui sono raccolte e divulgate le conoscenze sull'attuazione, in modo tale da aiutare i cittadini e chi opera in campo ambientale a comprendere appieno le modalità con cui le amministrazioni nazionali e locali mettono in pratica gli impegni assunti a livello di UE<sup>61</sup>. Le problematiche legate all'attuazione all'interno di uno specifico Stato membro saranno affrontate al fine di fornire un adeguato sostegno, analogamente all'approccio personalizzato seguito nel processo del semestre europeo. Ad esempio, saranno concordati contratti di partenariato per l'attuazione che coinvolgeranno la Commissione e i singoli Stati membri e che saranno finalizzati a trattare aspetti legati al reperimento di un sostegno finanziario per l'attuazione e a migliori sistemi di informazione per valutare i progressi.
58. In secondo luogo, l'UE estenderà gli obblighi relativi alle ispezioni e alla sorveglianza all'insieme della legislazione dell'UE in materia ambientale, attribuendo capacità a livello di UE per affrontare situazioni di legittima preoccupazione.
59. In terzo luogo, saranno migliorate le modalità di gestione e il seguito dato a livello nazionale alle denunce sull'attuazione del diritto ambientale dell'UE.

---

<sup>60</sup> I costi della non attuazione dell'*acquis* in materia ambientale (COWI 2011).

<sup>61</sup> COM(2012) 95, GU C 171 del 16.6.2012.

60. In quarto luogo, i cittadini dell'UE beneficeranno di un accesso più facile alla giustizia per le tematiche ambientali e di una tutela giuridica efficiente, in linea con i trattati internazionali e gli sviluppi subentrati grazie all'entrata in vigore del trattato di Lisbona e della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Si promuoverà inoltre la risoluzione stragiudiziale delle controversie per evitare la controversia giudiziaria.
61. Il livello generale di *governance* ambientale nell'UE sarà ulteriormente migliorato rafforzando la cooperazione a livello di UE tra i professionisti che lavorano nell'ambito della protezione dell'ambiente (avvocati dello Stato, ispettori, pubblici ministeri, ombudsman e giudici) e incoraggiandoli a condividere le buone pratiche.
62. Oltre ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'esecuzione<sup>62</sup>, la Commissione continuerà a dare il proprio contributo per garantire che la legislazione sia proporzionata al suo scopo e che rifletta le più recenti conoscenze scientifiche. Come regola generale, gli obblighi giuridici sufficientemente chiari e precisi saranno racchiusi in regolamenti, che hanno effetti diretti e misurabili e che danno meno spazio a incoerenze in sede di attuazione. La Commissione ricorrerà maggiormente a schede di valutazione e ad altri mezzi per monitorare i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione di determinati aspetti della legislazione.
63. Per sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'UE in materia di ambiente, entro il 2020 il programma deve garantire che:
- (a) i cittadini dell'UE abbiano accesso a informazioni chiare da cui si evincano le modalità con cui si attua il diritto ambientale dell'UE;
  - (b) sia migliorata la qualità dell'attuazione specifica della legislazione in materia di ambiente;
  - (c) siano rispettate le disposizioni del diritto ambientale dell'UE a tutti i livelli amministrativi e che siano garantite condizioni paritarie nel mercato interno;
  - (d) sia rafforzata la fiducia dei cittadini nel diritto ambientale dell'UE;
  - (e) sia promosso il principio di una protezione giuridica efficace per i cittadini e le loro organizzazioni.

A tal fine è necessario, in particolare:

- (a) stabilire dei sistemi a livello nazionale volti a divulgare attivamente le informazioni in merito alle modalità con cui è data attuazione alla legislazione dell'UE in materia ambientale, in combinazione con una visione generale dei risultati conseguiti dai singoli Stati membri a livello di UE;
- (b) stipulare contratti di partenariato per l'attuazione tra Stati membri e Commissione;

---

<sup>62</sup> COM(2008) 773, GU C 76 del 25.3.2010.

- (c) estendere gli obblighi vincolanti per le ispezioni e la sorveglianza degli Stati membri sull'insieme della legislazione dell'UE in materia ambientale, e attribuire capacità a livello di UE per affrontare situazioni di giustificata preoccupazione accompagnate dal sostegno a reti di professionisti;
- (d) istituire meccanismi coerenti ed efficaci a livello nazionale per la gestione delle denunce relative all'attuazione del diritto dell'UE sull'ambiente;
- (e) garantire che le disposizioni nazionali sull'accesso alla giustizia siano in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e promuovere la risoluzione stragiudiziale delle controversie per trovare soluzioni in via amichevole per i contrasti sorti in ambito ambientale.

***Obiettivo prioritario 5: migliorare le basi scientifiche della politica ambientale***

- 64. Gli elementi giustificativi alla base della politica ambientale dell'UE sono legati all'attuazione della legislazione unionale e derivano dal monitoraggio ambientale, nonché da dati, valutazioni e indicatori, ai quali si aggiungono i risultati della ricerca scientifica convenzionale e delle iniziative scientifiche promosse dai cittadini. Questi elementi sono stati notevolmente rafforzati e hanno portato sia i responsabili politici sia i cittadini ad acquisire maggior consapevolezza e ad avere fiducia in un approccio sperimentale, grazie a una migliore comprensione delle sfide complesse che li attendono in ambito ambientale e a livello sociale.
- 65. È necessario intraprendere azioni a livello internazionale e dell'UE per rafforzare e migliorare ulteriormente l'interfaccia tra scienza e politiche ambientali, ad esempio attraverso la nomina di consulenti scientifici di rilievo, come hanno già provveduto a fare la Commissione e alcuni Stati membri.
- 66. Tuttavia, l'incalzare degli sviluppi attuali e le incertezze che caratterizzano alcune probabili tendenze future richiedono ulteriori azioni che mantengano e rafforzino la presenza di queste basi scientifiche per assicurare che le politiche dell'UE continuino a fondarsi su una solida consapevolezza riguardo allo stato dell'ambiente, le possibili risposte in materia e le conseguenze che ne derivano.
- 67. Negli ultimi decenni è migliorato il modo in cui vengono raccolte e utilizzate le informazioni e le statistiche ambientali, sia a livello dell'UE e degli Stati membri che a livello mondiale. Tuttavia, i metodi di raccolta dei dati e la loro qualità continuano a essere eterogenei e la presenza di una vasta quantità di fonti li rende difficilmente accessibili. Occorre provvedere quindi a investimenti continui per assicurare a tutti coloro che sono coinvolti nella definizione e nell'attuazione delle politiche la disponibilità e l'accessibilità di dati credibili, confrontabili e di qualità certa. È necessario progettare sistemi di informazione ambientale nei quali possano essere facilmente inserite nuove informazioni sui temi emergenti.
- 68. L'ulteriore attuazione del principio "produrre una volta, riutilizzare molte volte", presente all'interno del Sistema comune di informazioni ambientali<sup>63</sup>, nonché gli approcci e le norme condivise sull'acquisizione e la raccolta di informazioni

---

<sup>63</sup> COM(2008) 46, GU C 118 del 15.5.2008.

territoriali nell'ambito dei sistemi INSPIRE<sup>64</sup> e GMES<sup>65</sup> saranno d'aiuto per evitare una sovrapposizione degli sforzi ed eliminare oneri amministrativi inutili sulle autorità pubbliche, come lo saranno gli sforzi per razionalizzare gli obblighi di comunicazione imposti a norma delle diverse normative. Gli Stati membri dovrebbero rendere più accessibili al pubblico le informazioni raccolte (ad esempio tramite valutazioni ambientali strategiche o valutazioni di impatto ambientale) per la valutazione degli impatti di piani, programmi e progetti.

69. Continuano a sussistere gravi lacune nelle conoscenze, alcune di queste particolarmente rilevanti rispetto agli obiettivi prioritari del presente programma. È quindi essenziale investire ulteriormente nella ricerca per colmarle al fine di garantire che le pubbliche autorità e le imprese siano in grado di formulare le loro decisioni a partire da solide basi, in modo che riflettano pienamente costi e benefici sociali, economici e ambientali. Le lacune più evidenti sono quattro, elencate di seguito.
- Sono necessari sia una ricerca più avanzata, che possa colmare le lacune che riguardano dati e conoscenze, sia strumenti di modellizzazione adeguati per una migliore comprensione delle problematiche complesse pertinenti ai cambiamenti ambientali, ad esempio rispetto ai cambiamenti climatici e all'impatto delle catastrofi ambientali, oppure alle implicazioni della perdita di biodiversità per i servizi ecosistemici, gli effetti soglia e i punti di non ritorno sotto il profilo ecologico. Sebbene i dati concreti giustifichino pienamente azioni preventive in questi ambiti, per trovare le risposte più appropriate in materia è necessario promuovere ulteriori ricerche che esplorino i limiti del pianeta per la biodiversità, i rischi sistemici e la capacità della nostra società di affrontarli. Per farlo sono necessari investimenti che permettano di colmare le lacune inerenti a dati e conoscenze, di procedere a una mappatura e a una valutazione dei servizi ecosistemici, di capire come la biodiversità possa sostenere questi ultimi e come tali servizi si adattano ai cambiamenti climatici.
  - Il passaggio a un'economia verde inclusiva richiede che si tenga debitamente conto dell'interazione tra fattori socioeconomici e ambientali. Capire meglio i modelli di consumo e produzione sostenibile, tenere in considerazione più attentamente i costi derivanti dall'agire o dal non agire, capire come i cambiamenti nei comportamenti a livello individuale o della società possono contribuire a ottenere risultati ambientali e come le megatendenze globali possano incidere sull'ambiente europeo: tutto ciò può essere d'aiuto per definire iniziative politiche più mirate con l'obiettivo di migliorare l'uso efficiente delle risorse e alleviare le pressioni sull'ambiente.
  - Esistono ancora incertezze riguardo alla salute umana e alle implicazioni ambientali dei perturbatori endocrini, delle miscele, delle sostanze chimiche contenute nei prodotti e dei nanomateriali. Se queste lacune verranno colmate, il processo decisionale può risultarne accelerato e sarà possibile sviluppare ulteriormente le norme riguardanti le sostanze chimiche e affrontare più

---

<sup>64</sup> Direttiva 2007/2/CE che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire), GU L 108 del 25.4.2007.

<sup>65</sup> Regolamento (UE) n. 911/2010 relativo al programma europeo di monitoraggio della terra (GMES), GU L 276 del 20.10.2010.

puntualmente le preoccupazioni in questo ambito, stimolando al contempo un uso più sostenibile delle sostanze in questione. Una migliore comprensione dei fattori ambientali che incidono sulla salute umana consentirebbe di intraprendere un'azione politica preventiva.

- Per garantire che tutti i settori contribuiscano agli sforzi necessari a combattere i cambiamenti climatici è necessario avere un quadro chiaro delle misurazioni pertinenti alle emissioni di gas a effetto serra, del monitoraggio e della raccolta di dati, che è però attualmente carente per alcuni settori essenziali quali quello agricolo.

L'iniziativa Orizzonte 2020 fornisce l'opportunità di concentrare gli sforzi della ricerca e di mobilitare il potenziale innovativo europeo, in quanto può rappresentare un punto d'incontro tra risorse e conoscenze in diversi settori e discipline, sia all'interno dell'UE che a livello mondiale.

70. La nascita di problematiche nuove ed emergenti a seguito di sviluppi tecnologici che avvengono così rapidamente da non permettere alle politiche di tenersi al passo con i tempi, come ad esempio i nanomateriali, le fonti energetiche non convenzionali, la cattura e lo stoccaggio del carbonio e le onde elettromagnetiche, costituiscono una sfida per la gestione del rischio e possono far sorgere conflitti d'interesse, bisogni e aspettative. A sua volta, ciò può suscitare preoccupazioni sempre maggiori presso i cittadini e, potenzialmente, generare ostilità nei confronti delle nuove tecnologie. È quindi necessario garantire un dibattito pubblico sempre più ampio riguardo ai rischi ambientali e agli eventuali compromessi che, in quanto cittadini, siamo disposti ad accettare alla luce di informazioni a volte incomplete e incerte sui rischi emergenti e su come affrontarli. Un approccio sistematico alla gestione del rischio ambientale migliorerà la capacità dell'UE di seguire gli sviluppi tecnologici, agire tempestivamente su di essi e contemporaneamente assicurare i cittadini a riguardo.
71. Per migliorare le basi scientifiche delle politiche ambientali, entro il 2020 il programma dovrà fare in modo che:
- (a) i responsabili politici e le imprese possano sviluppare e attuare politiche ambientali e in materia di clima, compresa la misurazione di costi e benefici, a partire da basi migliori;
  - (b) sia notevolmente migliorata la nostra comprensione dei rischi ambientali e climatici emergenti e la nostra capacità di valutarli e gestirli;
  - (c) l'interfaccia tra politica ambientale e scienza risulti rafforzata.

A tal fine è necessario, in particolare:

- (a) coordinare e concentrare gli sforzi della ricerca a livello dell'UE e degli Stati membri, in modo da affrontare le lacune critiche in materia di conoscenze ambientali, compresi i rischi collegati a punti di non ritorno sotto il profilo ecologico;
- (b) adottare un approccio sistematico in materia di gestione del rischio;

- (c) semplificare, razionalizzare e modernizzare i dati pertinenti all'ambiente e ai cambiamenti climatici nonché la raccolta, gestione e diffusione delle informazioni in materia.

***Obiettivo prioritario 6: garantire investimenti a favore delle politiche in materia di ambiente e clima e farlo al giusto prezzo***

72. Gli sforzi richiesti per raggiungere gli obiettivi precedentemente esposti necessiteranno di investimenti adeguati da fonti private e pubbliche. Contemporaneamente occorre evidenziare che, sebbene molti paesi trovino difficile fronteggiare la crisi economico-finanziaria, la necessità di operare riforme economiche e ridurre il debito pubblico rappresenta un'opportunità per transitare rapidamente verso un'economia più efficiente nell'impiego delle risorse e a basse emissioni di carbonio.
73. Attualmente è difficile attrarre finanziamenti destinati ad alcuni settori a causa dell'assenza di segnali di prezzo dal mercato o della presenza di segnali di prezzo distorti derivanti da un'incapacità di dare adeguatamente conto dei costi ambientali o dalla presenza di sovvenzioni per attività dannose per l'ambiente.
74. L'Unione e gli Stati membri dovranno mettere a punto condizioni giuste per garantire che si tenga adeguatamente conto delle esternalità ambientali e per far pervenire i giusti segnali di mercato al settore privato, facendo attenzione ad eventuali impatti sociali negativi. Per far ciò, occorrerà applicare il principio "chi inquina paga" in modo più sistematico, attraverso l'eliminazione graduale delle sovvenzioni dannose per l'ambiente e operando uno spostamento sostanziale dalla tassazione della manodopera verso la tassazione sull'inquinamento. La sempre maggiore scarsità delle risorse naturali potrebbe determinare un incremento della loro redditività economica e dei profitti associati al loro possesso o uso esclusivo. Un intervento pubblico che garantisca che tali rendite non siano eccessive e che le esternalità siano prese in considerazione porterà a un uso più efficiente delle risorse e contribuirà a evitare distorsioni del mercato, generando al contempo entrate pubbliche. Le priorità in materia di ambiente e clima saranno perseguite nel quadro del semestre europeo dove sono particolarmente rilevanti per le prospettive di crescita sostenibile dei singoli Stati membri ai quali vengono rivolte raccomandazioni specifiche. Occorre far maggiore ricorso, a livello dell'UE e nazionale, ad altri strumenti di mercato quali i pagamenti per i servizi ecosistemici, per incentivare il coinvolgimento del settore privato e la gestione sostenibile del capitale naturale.
75. Il settore privato dovrebbe venir incoraggiato anche a cogliere le opportunità offerte nel contesto del nuovo quadro finanziario dell'UE, al fine di aumentarne il coinvolgimento negli sforzi intrapresi per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici, in particolare riguardo alla partecipazione ad attività ecoinnovative e all'adozione di nuove tecnologie, mirando in particolare alle PMI. Le iniziative pubblico-privato per l'ecoinnovazione devono essere promosse nell'ambito dei partenariati europei per l'innovazione, ad esempio il partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua<sup>66</sup>. Grazie al nuovo quadro per gli strumenti finanziari

---

<sup>66</sup> COM(2012) 216.

innovativi, l'accesso del settore privato a finanziamenti destinati all'ambiente — in particolare nell'ambito della biodiversità e dei cambiamenti climatici — dovrebbe risultare più facile. Le imprese europee dovrebbero essere ulteriormente incoraggiate a divulgare informazioni ambientali all'interno dei loro rendiconti finanziari, spingendosi oltre a quanto stabilito ai sensi dell'attuale normativa UE<sup>67</sup>.

76. Nelle proposte relative al quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, la Commissione ha integrato maggiormente gli obiettivi in materia di ambiente e clima in tutti gli strumenti unionali di finanziamento, offrendo agli Stati membri l'opportunità di raggiungere obiettivi pertinenti a questi ambiti. La Commissione ha inoltre proposto di incrementare la spesa pertinente al clima fino ad arrivare ad almeno il 20% dell'intero bilancio. Per settori politici critici quali l'agricoltura, la Commissione ha proposto di migliorare gli incentivi destinati agli agricoltori perché forniscano beni e servizi pubblici con effetti positivi sull'ambiente, ai quali corrispondono condizionalità a carattere ambientale. Se le proposte verranno accettate, le politiche dell'UE saranno sostenute da risorse finanziarie adeguate per la loro attuazione e ulteriori fondi saranno messi a disposizione per l'ambiente e i cambiamenti climatici, in modo da apportare, nella pratica, benefici coerenti e concreti a livello locale e regionale.
77. Al di là dell'integrazione di cui sopra, l'inclusione di "progetti integrati" nel programma LIFE consentirà di combinare i finanziamenti allineandoli meglio con le priorità politiche e fornendo un sostegno più strategico e più attento ai costi per le misure in materia di ambiente e clima.
78. L'aumento del capitale messo a disposizione della Banca europea per gli investimenti (BEI) nel quadro del patto per la crescita e l'occupazione del 2012 rappresenta un'ulteriore fonte di finanziamenti<sup>68</sup>.
79. Le esperienze acquisite nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 dimostrano che, nonostante le numerose fonti di finanziamento a disposizione dell'ambiente, l'assorbimento degli stanziamenti a livello regionale e nazionale nel corso dei primi anni è stato molto disomogeneo, compromettendo almeno potenzialmente la possibilità di raggiungere gli obiettivi e i traguardi concordati. Per evitare il ripetersi della situazione, gli Stati membri dovrebbero integrare gli obiettivi in materia di ambiente e clima nelle strategie di finanziamento e nei programmi di coesione economica e sociale, nonché nelle politiche marittime e di sviluppo rurale; dovrebbero inoltre dare priorità all'assorbimento tempestivo degli stanziamenti destinati all'ambiente e ai cambiamenti climatici, e rafforzare la capacità degli organismi di esecuzione di fornire investimenti sostenibili ed economicamente efficienti, in modo da garantire un supporto finanziario adeguato, nonché necessario, per gli investimenti in questi ambiti.
80. Inoltre, l'individuazione delle spese connesse alla biodiversità e al clima si è dimostrata un compito arduo. Per valutare i progressi relativi a questi obiettivi, dovrebbe essere istituito un sistema di rilevamento e rendicontazione fondato sulla metodologia dell'OCSE (i cosiddetti "marcatori di Rio"). Si tratta di un passo importante per lo sforzo globale dell'UE in materia di accordi multilaterali sulla

---

<sup>67</sup> COM(2011) 681, GU C 37 del 10.2.2012.

<sup>68</sup> EUCO 76/12.

biodiversità e i cambiamenti climatici. In tale contesto, l'UE contribuirà al processo intergovernativo varato nel corso del vertice Rio+20, che mira a valutare il fabbisogno finanziario e a proporre opzioni per una strategia finanziaria efficace e sostenibile.

81. Occorre continuare a lavorare allo sviluppo di indicatori per il monitoraggio dei progressi economici: si tratta di indicatori che integrano e vanno oltre il PIL. Una corretta valutazione dei beni ambientali è essenziale al fine di garantire la disponibilità di finanziamenti trasparenti e sostenibili. Sarà necessario un ulteriore sforzo per misurare il valore da attribuire ai nostri ecosistemi e i costi associati al loro esaurimento, nonché gli incentivi corrispondenti, in modo da poter formulare di conseguenza le decisioni in materia di politiche e investimenti. Occorre aumentare gli sforzi per sviluppare un sistema di conti ambientali, che comprenda conti fisici e monetari per il capitale naturale e i servizi ecosistemici. Ciò andrà a sostegno delle conclusioni raggiunte al vertice Rio+20, che ha riconosciuto la necessità di introdurre misure più ampie al fine di una migliore valutazione degli indici di benessere e sostenibilità, per integrarli nel dato relativo al PIL di un paese.
82. Per essere in grado di garantire investimenti a favore delle politiche in materia di ambiente e clima, al giusto prezzo, entro il 2020 il programma dovrà fare in modo che:
- (a) gli obiettivi delle politiche in materia di ambiente e clima siano ottenuti in modo efficiente sotto il profilo dei costi e siano sostenuti da finanziamenti adeguati;
  - (b) aumentino i finanziamenti provenienti dal settore privato destinati alle spese collegate all'ambiente e al clima.

A tal fine è necessario, in particolare:

- (a) eliminare gradualmente le sovvenzioni dannose per l'ambiente, fare maggiore ricorso a strumenti di mercato che includano misure fiscali, nonché prezzi e tariffe, ed espandere i mercati per i beni e i servizi ambientali facendo però attenzione agli eventuali impatti sociali negativi;
- (b) agevolare l'accesso a strumenti finanziari innovativi e a finanziamenti per l'ecoinnovazione;
- (c) rispecchiare adeguatamente le priorità ambientali e climatiche nelle politiche, a sostegno di una coesione economica, sociale e territoriale;
- (d) operare uno sforzo particolare per assicurare un utilizzo completo ed efficiente dei finanziamenti messi a disposizione dall'Unione per le misure ambientali, anche attraverso il miglioramento significativo della capacità di assorbimento tempestiva degli stanziamenti a titolo del quadro finanziario pluriennale dell'Unione per il periodo 2014-2020 e la destinazione del 20% del bilancio alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi, attraverso l'integrazione delle azioni per il clima e vincolando tali investimenti a parametri di riferimento chiari, obiettivi definiti, monitoraggio e rendicontazione;

- (e) sviluppare e attuare, entro il 2014, un sistema di rendicontazione e tracciabilità delle spese relative all'ambiente nel bilancio UE, in particolare per le spese in materia di cambiamenti climatici e biodiversità;
- (f) integrare le considerazioni sull'ambiente e sul clima nel semestre europeo, in quanto contesto in cui esse assumono importanza nelle prospettive dei singoli Stati membri in materia di crescita sostenibile e nelle raccomandazioni specifiche per paese;
- (g) sviluppare e applicare indicatori alternativi che integrino e contemporaneamente vadano oltre il PIL per monitorare l'effettiva sostenibilità dei nostri progressi e continuare a lavorare affinché gli indicatori economici vengano integrati con quelli ambientali e sociali, anche per quanto riguarda la contabilizzazione del capitale naturale.

### ***Obiettivo prioritario 7: migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche***

83. Sebbene già a partire dal 1997 l'integrazione delle considerazioni in materia ambientale nelle politiche e nelle attività dell'UE sia una condizione sancita dal trattato, lo stato globale in cui si trova l'ambiente in Europa indica che i progressi compiuti finora, anche se apprezzabili in alcuni ambiti, non sono stati sufficienti a invertire tutte le tendenze negative. Per poter raggiungere gli obiettivi prioritari contenuti nel programma sarà necessario integrare più incisivamente le considerazioni ambientali e climatiche nelle altre politiche, accompagnandole ad approcci più coerenti e condivisi in grado di determinare molteplici vantaggi. In questo modo sarà possibile gestire tempestivamente i difficili compromessi che si presentano, invece di affrontarli nella fase di attuazione, e mitigare più efficacemente gli inevitabili impatti. La direttiva sulla valutazione ambientale strategica<sup>69</sup> e la direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale<sup>70</sup>, se correttamente applicate, sono strumenti efficaci per assicurare che i requisiti per la protezione dell'ambiente vengano integrati nei piani e nei programmi e non solo nei progetti. Le autorità locali e regionali, generalmente responsabili delle decisioni in materia di uso del suolo e delle zone marine, giocano un ruolo particolarmente importante nella valutazione degli impatti ambientali e per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale nonché per aumentare la resilienza agli impatti dei cambiamenti climatici e delle catastrofi naturali.
84. La prevista espansione delle reti energetiche e dei trasporti, comprese le infrastrutture offshore, dovrà essere compatibile con l'obiettivo di proteggere la natura e con gli obblighi e i bisogni derivanti dall'adattamento ai cambiamenti climatici. Incorporando le infrastrutture verdi in piani e programmi pertinenti è possibile contribuire a superare la frammentazione degli habitat e salvaguardare o ripristinare la connettività ecologica, migliorare la resilienza degli ecosistemi e di conseguenza assicurare la continuità nella fornitura di servizi ecosistemici, compreso il sequestro del carbonio e l'adattamento ai cambiamenti climatici, offrendo allo stesso tempo ai cittadini ambienti sani e spazi ricreativi godibili.

<sup>69</sup> Direttiva 2001/42/CE, GU L 197 del 21.7.2001.

<sup>70</sup> Direttiva 85/337/CEE, GU L 175 del 5.7.1985.

85. Il presente programma comprende un certo numero di obiettivi prioritari intesi a migliorare l'integrazione. La Commissione nelle proposte di riforma in merito a PAC, PCP, reti transeuropee (TEN) e politica di coesione, ha incluso ulteriori misure a sostegno dell'integrazione ambientale e della sostenibilità. Perché il programma ottenga i risultati sperati, queste politiche dovrebbero contribuire ulteriormente al conseguimento di obiettivi e traguardi relativi all'ambiente. Allo stesso modo, anche gli sforzi tesi in primo luogo a ottenere miglioramenti ambientali dovrebbero essere progettati, ogniqualvolta possibile, in modo da dare luogo a benefici trasversali per altri settori politici. Ad esempio, le azioni volte a ripristinare gli ecosistemi possono essere progettate anche per fornire benefici ad habitat e specie o per assorbire anidride carbonica, e allo stesso tempo per migliorare la fornitura di servizi ecosistemici vitali per molti settori economici, quali l'impollinazione o la depurazione delle acque nel settore agricolo, nonché per la creazione di posti di lavoro "verdi".
86. Per migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche, entro il 2020 il programma dovrà garantire che:
- (a) le politiche settoriali a livello di UE e Stati membri siano sviluppate e attuate in modo da sostenere obiettivi e traguardi importanti in relazione all'ambiente e al clima.
- A tal fine è necessario, in particolare:
- (a) integrare le condizionalità e gli incentivi legati all'ambiente e al clima nelle iniziative politiche, senza dimenticare il riesame e la riforma della politica esistente nonché il varo di nuove iniziative, a livello di UE e di Stati membri;
  - (b) effettuare sistematicamente valutazioni ex ante dell'impatto ambientale, sociale ed economico delle iniziative politiche a livello dell'UE e degli Stati membri, al fine di garantire la loro coerenza ed efficacia.

## **AFFRONTARE LE SFIDE A LIVELLO LOCALE, REGIONALE E GLOBALE**

### ***Obiettivo prioritario 8: migliorare la sostenibilità delle città dell'UE***

87. Il territorio dell'UE è densamente popolato e si prevede che, entro il 2020, l'80% della sua popolazione vivrà in zone urbane o periurbane. La qualità di vita dipenderà direttamente dallo stato in cui si trova l'ambiente urbano. Gli impatti ambientali dovuti alle città arrivano ben oltre i loro confini fisici, in quanto le città dipendono in modo sostanziale dalle regioni periurbane e rurali che devono provvedere alle loro esigenze in termini di cibo, energia, spazio e risorse, nonché accogliere i loro rifiuti.
88. La maggior parte delle città deve affrontare un insieme simile di problemi ambientali di base, che comprendono cattiva qualità dell'aria, livelli di rumore alti, emissioni di gas a effetto serra, scarsità d'acqua, alluvioni e tempeste, siti contaminati, aree industriali dismesse e rifiuti. Contemporaneamente, le città dell'UE sono all'avanguardia nello stabilire norme per la sostenibilità urbana e spesso esplorano

soluzioni pionieristiche per affrontare le sfide ambientali<sup>71</sup>. Un numero sempre maggiore di città europee sta mettendo la sostenibilità ambientale al centro delle proprie strategie di sviluppo urbano.

89. I cittadini europei, che vivano in città o in zone rurali, traggono vantaggio da una serie di politiche e iniziative dell'UE a favore dello sviluppo sostenibile delle aree urbane. Tuttavia, questo richiede una coordinazione efficace ed efficiente tra i diversi livelli dell'amministrazione, al di là dei confini amministrativi, per coinvolgere sistematicamente le autorità regionali e locali nella programmazione, formulazione e sviluppo di politiche con un impatto sulla qualità dell'ambiente urbano. Il meccanismo di coordinamento rafforzato a livello nazionale e regionale proposto nell'ambito del quadro strategico comune per il prossimo periodo di finanziamento e la creazione di una piattaforma sullo sviluppo urbano<sup>72</sup> sono iniziative che possono contribuire a perseguire questo obiettivo, coinvolgendo allo stesso tempo un maggior numero di gruppi di portatori d'interesse e i cittadini in generale in decisioni che li riguardano direttamente. Le autorità locali e regionali trarranno beneficio anche dall'ulteriore sviluppo di strumenti che semplifichino la raccolta e la gestione dei dati ambientali e che facilitino lo scambio di informazioni e migliori pratiche; esse beneficeranno inoltre degli sforzi in corso per migliorare l'attuazione della normativa ambientale a livello locale, nazionale e dell'Unione<sup>73</sup>. Tutto ciò è in sintonia con l'impegno preso al vertice Rio+20 di promuovere un approccio integrato per programmare, costruire e gestire città e insediamenti urbani sostenibili. Per poter assicurare che le comunità urbane siano luoghi di vita e di lavoro sostenibili, efficienti e sani è essenziale ricorrere ad approcci integrati per la pianificazione del territorio urbano nei quali, contemporaneamente alle sfide economiche e sociali, vengano prese pienamente in conto le considerazioni ambientali a lungo termine.
90. L'UE dovrebbe promuovere ancora più a fondo e, dove appropriato, espandere le iniziative già esistenti a sostegno dell'innovazione e delle migliori pratiche urbane nonché del collegamento e degli scambi tra le varie città; l'Unione dovrebbe inoltre incoraggiare le città a dimostrare la loro capacità di agire in prima linea per lo sviluppo urbano sostenibile<sup>74</sup>. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero facilitare e incoraggiare l'assorbimento dei finanziamenti UE a titolo della politica di coesione e di altri stanziamenti, a sostegno degli sforzi intrapresi dalle città per uno sviluppo urbano più sostenibile, per sensibilizzare l'opinione pubblica e incoraggiare il coinvolgimento delle realtà locali<sup>75</sup>. Lo sviluppo di una serie di criteri di sostenibilità per le città, sui quali venga raggiunto un accordo, può rappresentare una base di riferimento condivisa per simili iniziative e promuovere un approccio coerente e integrato in materia di sviluppo urbano sostenibile.

---

<sup>71</sup> Cfr. ad esempio la relazione "*Cities of tomorrow*" (Commissione europea, 2011) e il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2012) 101.

<sup>72</sup> COM(2011) 615, GU C 37 del 10.2.2012.

<sup>73</sup> Ad esempio: il sistema di informazione sulle acque per l'Europa (*Water Information System for Europe* – WISE), il sistema informativo europeo sulla biodiversità (*Biodiversity Information System for Europe* – BISE) e la piattaforma europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici (Climate-ADAPT).

<sup>74</sup> Alcuni esempi: il Partenariato europeo per l'innovazione su "Città e comunità intelligenti", C(2012) 4701, il premio "Capitale verde europea" e l'iniziativa di programmazione congiunta nel settore della ricerca "Europa urbana".

<sup>75</sup> La Commissione ha proposto di accantonare un minimo del 5% degli stanziamenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) in ogni Stato membro per finanziare lo sviluppo urbano sostenibile integrato.

91. Per *migliorare la sostenibilità delle città dell'UE*, entro il 2020 il programma deve garantire che:

- (c) la maggioranza delle città dell'UE attuino politiche in materia di pianificazione e progettazione urbana sostenibile.

A tal fine è necessario, in particolare:

- (a) definire una serie di criteri, sui quali trovare un accordo, per valutare le prestazioni ambientali delle città, tenendo presente gli impatti economici e sociali;
- (b) assicurare che le città abbiano accesso alle informazioni riguardo ai finanziamenti disponibili per interventi di miglioramento della sostenibilità urbana nonché ai finanziamenti stessi.

**Obiettivo prioritario 9: aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello regionale e mondiale**

92. La sostenibilità ambientale ricopre un'importanza critica nella lotta per ridurre la povertà e garantire la qualità della vita e la crescita economica<sup>76</sup>. Nel corso del vertice Rio+20 i leader mondiali hanno riaffermato il loro impegno per lo sviluppo sostenibile e riconosciuto l'importanza di un'economia verde inclusiva quale strumento per raggiungere lo sviluppo sostenibile, senza dimenticare il ruolo cruciale svolto da un ambiente sano per garantire la sicurezza alimentare e ridurre la povertà. Alla luce dell'aumento della popolazione in un mondo sempre più urbanizzato, queste sfide includeranno il bisogno di intraprendere azioni concrete in materia di acqua, oceani, territorio ed ecosistemi sostenibili, efficienza nell'uso delle risorse (in particolare riguardo ai rifiuti), energia sostenibile e cambiamenti climatici, passando attraverso l'eliminazione graduale delle sovvenzioni per i combustibili fossili. Le sfide dovranno essere affrontate con approcci su misura a livello locale, nazionale o unionale, nonché sostenendo con un serio impegno gli sforzi intrapresi a livello internazionale per sviluppare le soluzioni necessarie a garantire uno sviluppo sostenibile a livello mondiale.
93. I risultati di Rio+20 dovranno riflettersi nelle priorità di politica interna ed esterna dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione europea dovrebbe inoltre appoggiare la creazione di un forum politico ad alto livello che sostituisca gradualmente la "Commissione sviluppo sostenibile" e sorvegli l'attuazione dei risultati di Rio+20.
94. Molti degli obiettivi prioritari indicati nel presente programma possono essere pienamente raggiunti solo all'interno di un approccio globale e cooperando con paesi partner. Per questa ragione l'Unione e gli Stati membri dovranno impegnarsi in maniera risoluta, precisa, coerente e unitaria nei pertinenti processi internazionali, regionali e bilaterali. Dovranno continuare a promuovere un efficace quadro normativo per una politica ambientale globale, al quale affiancare un approccio più efficace e strategico in cui il dialogo e la cooperazione politica, a livello sia regionale che bilaterale, siano costruiti in funzione, rispettivamente, dei partner strategici dell'Unione<sup>77</sup>, dei paesi candidati e vicini e dei paesi in via di sviluppo, con un sostegno finanziario adeguato.
95. Il periodo su cui si estende il programma corrisponde alle fasi cruciali della politica internazionale in materia di clima, biodiversità e sostanze chimiche. Per rispettare il limite dei 2 °C, le emissioni globali di gas a effetto serra devono essere ridotte di almeno il 50% rispetto ai livelli del 1990, entro il 2050. Tuttavia, le parti hanno espresso un impegno nel quadro dell'UNFCCC (convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici)<sup>78</sup> riguardante solo la metà della riduzione delle emissioni richiesta entro il 2020. In assenza di un'azione globale più incisiva, è improbabile che si riescano a ridurre i cambiamenti climatici. Anche nella migliore delle ipotesi, le nazioni si troveranno a dover fronteggiare sempre più gli inevitabili

---

<sup>76</sup> Rapporto sullo sviluppo umano (UNDP, 2011).

<sup>77</sup> Brasile, Canada, Cina, India, Giappone, Messico, Russia, Sudafrica, Corea del Sud, Stati Uniti e altri paesi del G20 (ad es.: Argentina, Australia, Indonesia, Arabia Saudita e Turchia).

<sup>78</sup> *Bridging the Emissions Gap* (Colmare il divario delle emissioni, UNEP, 2011).

impatti dei cambiamenti climatici a causa delle emissioni storiche di gas a effetto serra e dovranno sviluppare strategie di adattamento a tali cambiamenti. Nel quadro della piattaforma di Durban per un'azione rafforzata, occorre arrivare a un accordo globale e solido, applicabile universalmente, adottato entro il 2015 e da attuare a partire dal 2020. L'UE continuerà a restare coinvolta proattivamente in questo processo, anche partecipando a discussioni su come colmare il divario esistente tra gli attuali impegni a ridurre le emissioni sottoscritti rispettivamente dai paesi industrializzati e dai paesi in via di sviluppo, nonché su quali azioni intraprendere in materia di emissioni per proseguire su una strada che sia compatibile con l'obiettivo del limite di 2 °C. Il seguito di Rio+20 deve inoltre contribuire a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, sostenendo così la lotta ai cambiamenti climatici. Parallelamente, l'UE dovrebbe perseguire e intensificare ulteriormente i partenariati in materia di cambiamenti climatici che coinvolgono partner strategici e dovrebbe intraprendere ulteriori azioni per integrare le considerazioni sull'ambiente e sui cambiamenti climatici nelle sue politiche per lo sviluppo.

96. Gli obiettivi mondiali in materia di biodiversità<sup>79</sup> nel quadro della convenzione sulla diversità biologica (CDB) devono essere conseguiti entro il 2020, come punto di partenza per arrestare ed eventualmente invertire la tendenza della perdita di biodiversità a livello mondiale. L'UE contribuirà quanto più possibile a questi sforzi, anche attraverso il raggiungimento dell'obiettivo di raddoppiare i finanziamenti in materia di biodiversità destinati ai paesi in via di sviluppo entro il 2015, mantenendoli allo stesso livello fino al 2020<sup>80</sup>. Esiste già un obiettivo globale per il 2020 concernente la gestione dei rischi derivanti dalle sostanze chimiche. L'UE continuerà a svolgere un ruolo attivo e costruttivo, aiutando i processi in corso a raggiungere i loro obiettivi.
97. L'UE può contare su buoni risultati quando si parla di appartenenza ad accordi multilaterali sull'ambiente (AMA), sebbene un certo numero di Stati membri non abbia ancora ratificato gli accordi più importanti. Questo fatto compromette la credibilità dell'UE nei negoziati pertinenti. Gli Stati membri e l'UE dovrebbero garantire una ratifica tempestiva di tutti gli accordi multilaterali sull'ambiente dei quali sono firmatari.
98. L'UE dovrebbe anche far valere la propria posizione, in quanto mercato tra i più grandi del mondo, per promuovere politiche e approcci che limitino la pressione sulle risorse naturali mondiali. Può farlo modificando i modelli del consumo e della produzione ma anche assicurandosi che le politiche commerciali e quelle relative al mercato interno sostengano il raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici e forniscano incentivi ad altri paesi per aggiornare e applicare il loro quadro regolamentare e le norme in materia di ambiente. L'UE continuerà a promuovere lo sviluppo sostenibile negoziando ed applicando disposizioni specifiche nei propri accordi in materia di commercio internazionale e prenderà in considerazione altre opzioni politiche per ridurre l'impatto dei consumi interni dell'UE sull'ambiente dei paesi terzi. Un esempio di queste opzioni politiche è rappresentato dagli accordi di partenariato su base volontaria per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT), che hanno stabilito un quadro normativo

---

<sup>79</sup> CBD *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*.

<sup>80</sup> CBD *Decision XI/4*.

per garantire che solo il legname prodotto legalmente possa entrare nel territorio dell'UE in provenienza da paesi partner.

99. L'UE dovrebbe continuare a promuovere pratiche commerciali rispettose dell'ambiente. I nuovi obblighi definiti nel quadro dell'iniziativa dell'UE in materia di responsabilità sociale d'impresa<sup>81</sup> per le imprese del settore estrattivo e del settore del legname che operano in foreste primarie, siano esse quotate oppure non quotate ma di grandi dimensioni, impongono una rendicontazione per i pagamenti versati ai governi e porteranno a maggiore trasparenza e responsabilità riguardo alle modalità di sfruttamento delle risorse naturali. Essendo uno dei principali fornitori di beni e servizi ambientali, l'UE dovrebbe promuovere norme "verdi" a livello globale, il libero scambio di beni e servizi ambientali, una maggior diffusione delle tecnologie rispettose dell'ambiente e attente ai cambiamenti climatici, la tutela degli investimenti e dei diritti di proprietà intellettuale e lo scambio delle migliori pratiche a livello internazionale.
100. Per aumentare l'efficacia dell'UE nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello regionale e mondiale, entro il 2020 il programma deve garantire che:
- (a) i risultati di Rio+20 siano pienamente integrati nelle politiche esterne dell'UE e l'Unione contribuisca efficacemente agli sforzi su scala mondiale per attuare gli impegni assunti, inclusi quelli nel quadro delle convenzioni di Rio;
  - (b) l'UE sostenga efficacemente gli sforzi intrapresi a livello nazionale, regionale e internazionale per far fronte alle sfide ambientali e climatiche e per assicurare uno sviluppo sostenibile;
  - (c) venga ridotto l'impatto dei consumi interni dell'UE sull'ambiente al di fuori dei confini unionali.

A tal fine è necessario, in particolare:

- (a) impegnarsi attivamente per l'adozione di obiettivi per lo sviluppo sostenibile che: a) affrontino gli ambiti prioritari di un'economia verde inclusiva e obiettivi più ampi in materia di sviluppo sostenibile, quali energia, risorse idriche, sicurezza alimentare, oceani, nonché consumo e produzione sostenibili, ma che comprendano anche tematiche trasversali come equità, inclusione sociale, lavoro dignitoso, stato di diritto e buon governo; b) siano universalmente applicabili e coprano tutti e tre gli aspetti dello sviluppo sostenibile; c) vengano valutati e siano corredati da obiettivi e indicatori e, infine, d) siano coerenti e integrati con il quadro di sviluppo successivo al 2015, fornendo inoltre un sostegno alle azioni per il clima;
- (b) contribuire a creare un più efficace programma dell'ONU per lo sviluppo sostenibile rafforzando il suo programma per l'ambiente (UNEP), secondo le conclusioni raggiunte al vertice Rio+20, pur continuando a impegnarsi per valorizzare l'UNEP attraverso la sua trasformazione in agenzia ONU

---

<sup>81</sup> Proposte di modifica della direttiva sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza, COM(2011) 683, e della direttiva relativa ai bilanci annuali, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di taluni tipi di imprese, COM(2011) 684.

specializzata e, infine, sostenere gli sforzi in atto per aumentare le sinergie tra i diversi accordi multilaterali sull'ambiente;

- (c) aumentare l'impatto delle diverse fonti di finanziamento, anche attraverso misure fiscali e il reperimento di risorse interne, investimenti privati, fonti di investimento nuove o innovative, nonché sviluppare soluzioni per l'utilizzo degli aiuti allo sviluppo in modo da catalizzare queste e altre fonti di finanziamento nel quadro sia della strategia di finanziamento dello sviluppo sostenibile definita a Rio sia delle stesse politiche dell'UE e anche all'interno degli impegni internazionali in materia di finanziamenti per il clima e la biodiversità;
- (d) cooperare più strategicamente con i paesi partner. Si tratta di sviluppare la cooperazione con: 1) i partner strategici, per promuovere le migliori pratiche nelle politiche e nella legislazione interne sull'ambiente nonché la convergenza nei negoziati multilaterali in materia di ambiente; 2) i paesi che rientrano nella politica europea di vicinato, per un graduale ravvicinamento alle principali politiche e norme ambientali e climatiche dell'UE e una maggiore cooperazione per affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello regionale; 3) i paesi in via di sviluppo, per sostenere i loro sforzi nella protezione dell'ambiente, nella lotta ai cambiamenti climatici e nella riduzione delle catastrofi naturali, nonché per onorare gli impegni internazionali sull'ambiente assunti dall'UE quali contributo alla riduzione della povertà e allo sviluppo sostenibile;
- (e) impegnarsi in modo più proattivo, coerente ed efficace nei processi multilaterali in materia di ambiente, che comprendono la convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), la convenzione sulla diversità biologica (CDB) e le convenzioni sulle sostanze chimiche, nonché in altre sedi pertinenti quali l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile e l'Organizzazione marittima internazionale, in modo da assicurare che gli impegni per il 2020 siano rispettati a livello unionale e mondiale e per arrivare a un accordo sulle azioni da intraprendere a livello internazionale dopo il 2020;
- (f) ratificare tutti i più importanti accordi multilaterali sull'ambiente molto prima del 2020;
- (g) valutare l'impatto sull'ambiente, in un contesto globale, dei consumi di cibo e beni non alimentari all'interno dell'UE e le possibili risposte in merito.

## **MONITORARE I PROGRESSI**

- 101. La Commissione garantirà che l'attuazione del programma sia monitorata nel contesto del normale processo di monitoraggio della strategia Europa 2020. Prima del 2020 verrà svolta una valutazione del programma, in particolare sulla base del rapporto dell'AEA sullo stato dell'ambiente.
- 102. Gli indicatori utilizzati per monitorare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi prioritari includono quelli utilizzati dall'AEA per il monitoraggio dello stato dell'ambiente e quelli per verificare l'applicazione degli obiettivi e della legislazione esistenti in materia di ambiente, clima e biodiversità e le tappe miliari per il

raggiungimento dell'efficienza nell'uso delle risorse. Ulteriori indicatori per misurare sia i progressi complessivi verso un'economia e una società europee efficienti nell'impiego delle risorse, sia i loro contributi alla prosperità e al benessere, saranno sviluppati in collaborazione con i portatori d'interesse nel contesto della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse.