

**Parere del Comitato economico e sociale europeo relativo alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2030»**

[COM(2020) 652 final — 2020/0300 (COD)]

(2021/C 123/12)

Relatore generale: **Lutz RIBBE**

Consultazione	Parlamento europeo, 11.11.2020 Consiglio, 5.11.2020
Base giuridica	Articolo 192, paragrafo 1, e articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente
Decisione dell'Ufficio di presidenza	1.12.2020
Adozione in sessione plenaria	27.1.2021
Sessione plenaria n.	557
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	227/4/4

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Nell'attuale proposta di 8° programma di azione per l'ambiente (PAA), il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ravvisa solo un valore aggiunto assai marginale derivante dall'annunciato miglioramento del modello di monitoraggio e del sistema di presentazione delle relazioni. Per il resto, la proposta contiene più che altro descrizioni generali della situazione e dichiarazioni d'intenti e non entra nelle questioni di merito né prospetta azioni concrete. Ma se l'obiettivo è solo quello di migliorare la governance non c'è bisogno un «programma d'azione».

1.2. Il CESE si chiede se un 8° PAA come quello presentato sia davvero necessario per dare ulteriore impulso alla politica ambientale dell'UE, una politica che grazie al Green Deal europeo si è installata al cuore della strategia politica dell'UE.

1.3. Il CESE ritiene che la proposta in esame confermi ampiamente il suo punto di vista, sul quale insiste ormai da anni: non è la consapevolezza di ciò che bisognerebbe fare che manca, fa difetto invece l'attuazione di misure ben note, spesso decise ormai da tempo, e la volontà politica.

1.4. Il CESE riterrebbe quindi utile se, per esempio, le iniziative strategiche presentate dalla Commissione per attuare il Green Deal, quali la strategia in materia di biodiversità, la strategia «Dal produttore al consumatore» o il piano di azione per l'economia circolare, con i rispettivi requisiti dettagliati, fossero rispecchiate e integrate nell'8° PAA. Inoltre, il Consiglio e il Parlamento europeo potrebbero anche utilizzare un 8° PAA per obbligare la Commissione a proseguire e approfondire il Green Deal, incaricandola esplicitamente di presentare, al più tardi nel suo nuovo mandato, una proposta legislativa per una «agenda UE all'orizzonte 2050» (una riedizione modificata e ampliata del Green Deal), con la quale verrebbe aggiunto all'8° PAA un allegato contenente l'elenco concreto e dettagliato delle misure da adottare. Questo però non è previsto.

1.5. Il CESE chiede pertanto che si avvii un dibattito di fondo sul significato e l'utilità dei programmi di azione in materia di ambiente e rinnova la sua richiesta di elaborare un'agenda UE ad hoc per la sostenibilità all'orizzonte 2050. Secondo il CESE, il Green Deal costituisce una base valida e solida a tal fine.

## 2. Contesto del parere

*I programmi di azione dell'UE per l'ambiente*

2.1. I programmi di azione per l'ambiente (PAA) esistono a livello UE fin dai primi anni '70, e il 7° PAA è scaduto il 31 dicembre 2020.

2.2. Nella sua proposta per l'8° PAA, la Commissione afferma che i programmi in materia di ambiente «hanno orientato lo sviluppo della politica ambientale dell'UE». Essa ammette tuttavia implicitamente che questi programmi non hanno avuto l'impatto che ci si aspettava, e giunge alla conclusione che «i progressi in materia di protezione della natura, di salute e di integrazione delle politiche non sono stati sufficienti». Fa inoltre riferimento alla relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) intitolata *L'ambiente in Europa — Stato e prospettive nel 2020: conoscenze per la transizione verso un'Europa sostenibile*, pubblicata il 4 dicembre 2019, nella quale si rileva che «le sfide odierne sul fronte dell'ambiente, del clima e della sostenibilità sono caratterizzate da una portata e da un'urgenza senza precedenti e richiedono un'azione immediata e coordinata e soluzioni sistemiche. [...] Secondo le previsioni, l'attuale modello di crescita sarà associato a pressioni ambientali sempre maggiori, con effetti nocivi, diretti e indiretti, sulla salute e il benessere umani. Quanto precede vale in particolar modo per i settori che hanno il maggiore impatto ambientale (alimentazione, mobilità, energia, infrastrutture ed edilizia)».

2.3. Questa constatazione è in linea con la relazione del 2020 sullo sviluppo sostenibile in Europa (*Europe Sustainable Development Report*), presentata lo scorso dicembre dalla Rete delle Nazioni Unite per le soluzioni di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Solutions Network — SDSN*) e dall'Istituto per la politica ambientale europea (*Institute for European Environmental Policy — IEEP*). Una delle principali conclusioni di questa relazione è che le maggiori sfide nell'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) che l'Europa si trova ad affrontare risiedono nei settori dell'agricoltura e dell'alimentazione sostenibili, del clima e della biodiversità.

2.4. La Commissione precisa di aver adottato con il Green Deal, pubblicato l'11 dicembre 2019, un'agenda ambiziosa per: a) rendere l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050; b) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE; c) tutelare la salute e il benessere dei cittadini a fronte dei rischi e delle ripercussioni ambientali.

2.5. Il Consiglio, il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni hanno tuttavia esortato la Commissione a elaborare la proposta per un 8° PAA che il Consiglio e il Parlamento europeo saranno poi chiamati ad adottare. Il 14 ottobre 2020, quasi un anno dopo la presentazione del Green Deal e solo due mesi e mezzo prima della scadenza del 7° PPA, la Commissione ha presentato la *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2030* (8° PAA), qui in esame.

#### Contenuti dell'8° PPA

2.6. L'8° PAA è composto di appena sei articoli.

2.7. L'articolo 2 elenca gli obiettivi ambientali dell'UE già noti e riconosciuti anche dal Consiglio e dal Parlamento europeo, quali la riduzione dei gas a effetto serra, la neutralità climatica entro il 2050, l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'obiettivo «inquinamento zero» per un ambiente privo di sostanze tossiche, la protezione, la conservazione e il ripristino della biodiversità ecc., e li definisce «obiettivi tematici prioritari» dell'8° PPA. Tuttavia, a differenza del 7° PAA, non vengono descritti strumenti o misure concreti per realizzare gli obiettivi o le azioni in materia di ambiente. Questo è sorprendente, soprattutto perché alcuni dei propositi che la Commissione si è prefissata sono particolarmente elevati. Essa afferma per esempio che intende «progredire verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda»<sup>(1)</sup>.

2.8. Anche l'articolo 3 non fa altro che confermare l'elenco delle «condizioni», ormai note da tempo, necessarie per realizzare gli obiettivi prioritari. Tra queste rientrano:

- l'attuazione efficace ed efficiente della normativa vigente in materia di ambiente e clima;
- l'integrazione degli obiettivi prioritari in tutte le pertinenti strategie e iniziative legislative e di altro tipo, come anche nei programmi, investimenti e progetti a livello dell'Unione e a livello nazionale, regionale e locale;
- l'eliminazione graduale delle sovvenzioni nocive per l'ambiente a livello nazionale e dell'Unione.

2.9. L'articolo 4 descrive l'obiettivo vero e proprio dell'8° PAA, che è quello di migliorare il quadro di monitoraggio e il sistema di presentazione delle relazioni in modo da fornire ai responsabili politici e all'opinione pubblica una migliore visione d'insieme dei progressi compiuti (o delle carenze ancora esistenti). A questo riguardo, per esempio, il CESE osserva che il Consiglio e il CESE stesso hanno chiesto che i risultati economici e il progresso sociale siano misurati sulla base di indicatori che vanno «oltre il PIL». È stato chiesto inoltre di definire degli «indicatori chiave» che consentano di monitorare meglio, per esempio, la biodiversità o l'economia circolare. L'Agenzia europea dell'ambiente e l'Agenzia europea per le sostanze chimiche hanno un ruolo fondamentale in questo ambito e il loro organico dovrebbe pertanto essere rafforzato.

(1) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0652:FIN:IT:PDF>, articolo 2, paragrafo 2, lettera c).

2.10. Infine, l'articolo 5 stabilisce che la Commissione deve effettuare una valutazione dell'8° PAA entro il 31 marzo 2029. Non è quindi prevista una revisione intermedia.

2.11. L'articolo 6 disciplina l'entrata in vigore della decisione.

### 3. Osservazioni

3.1. Il CESE concorda con la Commissione sul fatto che i programmi di azione per l'ambiente orientano da tempo lo sviluppo della politica ambientale dell'UE. Ma la politica ambientale degli anni '70, '80 o '90 non è più paragonabile a quella di oggi; e questo solleva anche la questione del ruolo o della funzione dei programmi di azione per l'ambiente.

3.2. Il CESE si chiede pertanto se ci sia davvero bisogno di un 8° PAA per dare ulteriore impulso alla politica ambientale dell'UE, una politica che grazie al Green Deal è ormai al cuore della strategia politica dell'UE. Questo interrogativo appare più che mai pertinente dal momento che la proposta per l'8° PAA si caratterizza più per le descrizioni generali della situazione e le dichiarazioni d'intenti che per i suoi contenuti e per le azioni concrete previste. Si tratta di un programma di azione che non prospetta alcuna azione.

3.3. Naturalmente, il CESE non ha dubbi sul fatto che le priorità di cui all'articolo 2 siano valide e che le «condizioni favorevoli al conseguimento degli obiettivi prioritari» di cui all'articolo 3 siano giuste. Ma che utilità vi è per la politica ambientale se nell'8° PAA ci si limita a ripetere più o meno gli obiettivi fissati nel Green Deal, senza descrivere minimamente gli strumenti o le azioni di attuazione che diverrebbero vincolanti con la decisione del Consiglio e del Parlamento europeo? E a cosa serve concretamente la semplice elencazione di «condizioni» ormai ben note se non viene presentato e adottato un piano vincolante per adempiere tali condizioni?

3.4. Il CESE ritiene che la proposta in esame confermi ampiamente il suo punto di vista, sul quale insiste ormai da anni: non è la consapevolezza di ciò che bisognerebbe fare che manca, fa difetto invece l'attuazione di misure ben note, spesso decise ormai da tempo, e la volontà politica. La Commissione e, in una certa misura, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea lamentano da anni l'attuazione, spesso inadeguata, da parte degli Stati membri, di molte normative vigenti in materia di ambiente. Nessun programma di azione per l'ambiente può supplire alla mancanza di attuazione delle normative o di volontà politica.

3.5. Anche in assenza di un programma di azione per l'ambiente, le istituzioni europee e gli Stati membri hanno ampie possibilità per mettere in pratica le promesse fatte. La politica in materia di biodiversità ne è un esempio.

3.6. Il CESE sottolinea che la protezione, la conservazione e il ripristino della natura sono esplicitamente elencati tra gli «obiettivi prioritari» di tutti i programmi di azione per l'ambiente fin dal 2° PAA (1977-1981), come lo sono anche in questo 8° PAA. Non si può certo dire che il bilancio dei precedenti programmi di azione per l'ambiente sia positivo se la Commissione, nella sua strategia sulla biodiversità del maggio 2020, si trova ancora a dover constatare che «la natura versa in uno stato critico», dopo che la biodiversità è stata al centro di questi programmi da ben oltre 40 anni.

3.7. Al di là di tutti i programmi di azione per l'ambiente, le idee e le proposte su come porre rimedio alla situazione sono tuttavia chiare. Per esempio, la strategia sulla biodiversità <sup>(2)</sup> presentata dalla Commissione contiene un lungo elenco di azioni. Sia il Consiglio che il Parlamento europeo avrebbero avuto ampie possibilità di attuare le richieste concrete che ne derivano, per esempio, nel quadro della riforma della politica agricola comune (PAC), ma questa opportunità è stata sprecata. Il CESE non comprende cosa potrebbe migliorare l'8° PAA che il Consiglio e il Parlamento europeo sono chiamati ad adottare.

3.8. Tuttavia, questo evidenzia anche come un 8° PAA potrebbe avere un valore aggiunto, vale a dire attraverso l'integrazione formale della strategia sulla biodiversità, della strategia «Dal produttore al consumatore» e di altri documenti strategici analoghi presentati dalla Commissione per l'attuazione del Green Deal con i loro requisiti ben dettagliati, cosa che porterebbe il Consiglio e il Parlamento a pronunciarsi a favore dell'attuazione delle varie proposte concrete.

3.9. Inoltre, il Consiglio e il Parlamento europeo potrebbero anche utilizzare un 8° PAA per obbligare la Commissione a proseguire e approfondire il Green Deal, incaricandola esplicitamente di presentare, al più tardi nel suo nuovo mandato, una proposta legislativa per una «agenda UE all'orizzonte 2050» (una riedizione modificata e ampliata del Green Deal), con la quale verrebbe aggiunto all'8° PAA un allegato contenente l'elenco concreto e dettagliato delle misure da adottare.

---

(2) Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, COM(2020) 380 final.

3.10. Tuttavia, nulla di tutto ciò è attualmente previsto, motivo per cui il valore aggiunto dell'8° PAA, nella sua forma attuale, si riduce all'annuncio di un miglioramento del modello di monitoraggio e del sistema di presentazione delle relazioni. Tuttavia, per migliorare il monitoraggio e la governance, per quanto siano essi importanti, non c'è bisogno di un «programma d'azione».

#### 4. Osservazioni conclusive

4.1. La valutazione che la Commissione dà dell'importanza e dell'impatto degli ultimi programmi di azione per l'ambiente e del prossimo 8° PAA è chiaramente superiore a quella che ne dà il CESE. Per esempio, il Comitato non concorda affatto con l'affermazione che il 7° PAA «ha anticipato l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite». Quest'ultima è molto più complessa di quanto possa tradursi in una politica ambientale europea, per quanto innovativa essa possa essere. Qualsiasi politica per l'ambiente dovrebbe ovviamente tenere conto anche delle questioni della povertà, della fame, dell'istruzione o di genere, questioni che tuttavia che nel suo contesto non possono essere affrontate in modo adeguato.

4.2. Proprio per questo motivo il CESE ha chiesto all'UE di elaborare una distinta «agenda UE all'orizzonte 2050», che deve naturalmente includere anche un forte asse di politica ambientale. Lo stesso Green Deal attuale non è sufficiente per attuare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, in quanto le questioni sociali, sia nel contesto europeo che mondiale, non sono sufficientemente considerate. Tuttavia, il CESE tiene a sottolineare che considera il Green Deal una base valida e solida per una «agenda UE all'orizzonte 2050» consistente in una strategia globale di sviluppo sostenibile.

4.3. Il CESE raccomanda inoltre che le ambizioni strategiche enunciate nei testi della Commissione siano formulate in modo tale che i cittadini europei possano immaginarne la realizzazione. Nell'8° PPA si mira a promuovere un «modello di crescita rigenerativa» che «restituisca al pianeta più di quanto prenda». Molti cittadini e anche molti rappresentanti politici non hanno probabilmente chiaro cosa implichi il «modello di crescita rigenerativa» e cosa significherebbe, nella vita di tutti i giorni, restituire al pianeta più di quanto si prende da esso.

4.4. Infine, il CESE raccomanda vivamente di avviare un dibattito generale sul ruolo di eventuali futuri programmi di azione per l'ambiente. A tal fine, sarebbe utile non aspettare a fare una valutazione appena nove mesi prima della scadenza dell'8° PAA.

Bruxelles, 27 gennaio 2021

*La presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Christa SCHWENG

---