



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 marzo 2012 (09.03)
(OR. en)**

7411/12

ENV 193

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	7 marzo 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 95 final
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 95 final.

All.: COM(2012) 95 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.3.2012
COM(2012) 95 final

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

**Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia
migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta**

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

Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta

Introduzione

Le idee espresse nella presente comunicazione rispondono all'invito rivolto agli Stati membri e alla Commissione dal Consiglio Ambiente del dicembre 2010 di rafforzare e migliorare l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto UE dell'ambiente al fine di migliorare lo stato dell'ambiente e assicurare condizioni di parità.

I sondaggi dell'Eurobarometro del 2008 e del 2011 sull'atteggiamento dei cittadini europei nei confronti dell'ambiente hanno confermato che per la maggior parte dei cittadini un ambiente sano è altrettanto importante per la qualità della vita dello stato dell'economia e dei fattori sociali.

Tuttavia, la relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) dal titolo "L'ambiente in Europa - Stato e prospettive nel 2010" conferma che su una serie di questioni l'UE sembra essere prigioniera dello status quo e di una tendenza alla regressione che l'allontanano piuttosto che avvicinarla alla sostenibilità.

Cosa fare per avviare un'inversione di tendenza? Ad eccezione del suolo, in materia di ambiente esiste già un'abbondante normativa UE, di cui gran parte in vigore già da lungo tempo, per cui la principale sfida è ora assicurarne l'effettiva attuazione.

Due questioni emergono come prioritarie: da una parte, la portata delle nostre conoscenze sullo stato dell'ambiente e il modo in cui è protetto, e, dall'altra, i modi efficaci per affrontare i problemi nella pratica.

Ampie conoscenze sono già disponibili su aspetti quali i livelli di inquinamento dell'aria urbana e la qualità delle acque di balneazione. Per altri, quali la biodiversità e l'uso del suolo, le conoscenze sono più frammentarie. Inoltre, il quadro si complica se vogliamo conoscere esattamente le modalità di attuazione adottate a livello di una regione, di una città o di un comune. Pur essendo spesso utili, le denunce pervenute alla Commissione e le petizioni presentate al Parlamento europeo sono una fonte incompleta di informazioni.

Le analisi e le consultazioni condotte nel quadro della preparazione del 7° programma di azione per l'ambiente indicano chiaramente che il potenziamento e il miglioramento dell'attuazione della normativa in materia possono essere considerati un obiettivo prioritario della politica ambientale europea in quanto tale. Scopo della presente comunicazione è esaminare i mezzi per aiutare gli Stati membri a seguire un approccio sistematico alla raccolta e alla diffusione delle conoscenze e a reagire meglio ai problemi riscontrati nella pratica. L'accesso effettivo alla giustizia è condizione necessaria ma non sufficiente. È per questo che, per assicurare l'attuazione della normativa, si propone anche di considerare le attività di ispezione e di sorveglianza, i meccanismi di denuncia e la formalizzazione di partenariati.

Le idee presentate mirano a completare il contenuto di una comunicazione del 2008 sul tema¹, e, sebbene mettano l'accento sulle specificità del diritto ambientale come sottolineato dalla convenzione di Århus², traggono ispirazione dalla comunicazione del 2007 dal titolo "Un'Europa dei risultati"³, che sottolineava l'importanza di una maggiore trasparenza a livello dell'Unione europea e osservava che: "[...] *in alcuni casi gli autori di denunce potrebbero far rispettare in modo più proficuo i loro diritti direttamente a livello nazionale.*"⁴

Le risposte alla presente comunicazione saranno prese in considerazione nel quadro della preparazione del 7° programma di azione per l'ambiente e potrebbero anche indurre la Commissione a proporre misure specifiche, eventualmente basate su valutazioni dell'impatto. Quando la normativa mira al raggiungimento di altri obiettivi oltre a quelli ambientali (come nel caso della normativa in materia di energia), occorrerà forse integrare le proposte illustrate di seguito con disposizioni specifiche, in particolare sulle relazioni con talune parti in causa.

L'importanza di una corretta attuazione della normativa

Un'attuazione tardiva o inadeguata ha numerose conseguenze negative e può in ultima istanza nuocere all'ambiente e alla salute umana, generare incertezza normativa per le imprese e compromettere la parità di trattamento nel mercato unico. I costi a lungo termine delle misure correttive, ad esempio per la bonifica di discariche abusive o per il ripristino di habitat danneggiati, possono risultare nettamente superiori a quelli delle misure di prevenzione.

I costi della mancata attuazione della vigente normativa sono stimati complessivamente a circa 50 miliardi di euro l'anno⁵, che includono non solo le conseguenze sull'ambiente ma anche quelle sulla salute umana. Ad esempio, tra il 20% e il 50% della popolazione europea vive in zone in cui la qualità dell'aria non rispetta i valori limite fissati dalla normativa europea e i costi annui in termini di spesa sanitaria o di giorni di lavoro perduti sono stimati a miliardi di euro.

Per quanto riguarda i benefici, nella strategia Europa 2020 viene fatto osservare che le nuove fonti di crescita dipendono strettamente dagli investimenti in conoscenza e innovazione. Il fatturato annuo delle imprese UE operanti nel settore ambientale è stimato a oltre 300 miliardi di euro, per cui l'incertezza sulle possibilità, sulle modalità e sul calendario dell'attuazione può comportare costi significativi in termini di opportunità mancate⁶.

Più specificamente, si stima che la piena attuazione della normativa UE sui rifiuti potrebbe consentire di creare 400 000 nuovi posti di lavoro e avere un costo netto inferiore di 72 miliardi di euro all'anno rispetto all'importo previsto per lo scenario di mancata attuazione⁷.

¹ COM(2008) 773 definitivo.

² Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

³ COM(2007) 502 definitivo.

⁴ Le idee verranno comunicate ai paesi candidati all'adesione, i quali potranno ispirarsene per pianificare o migliorare l'attuazione della normativa sin dall'inizio delle fasi di allineamento del diritto interno all'*acquis* in materia ambientale.

⁵ "The costs of not implementing the environmental *acquis*" (I costi della non attuazione dell'*acquis* in materia ambientale), COWI, 2011.

⁶ Idem.

⁷ "Implementing EU Waste Legislation for Green Growth" (Attuazione della normativa UE sui rifiuti per la crescita verde), Bio Intelligence Service, 2011.

Allo stesso tempo perfezionando o migliorando le modalità di attuazione è possibile ridurre gli oneri amministrativi e creare condizioni di maggiore parità, in quanto le decisioni verrebbero prese con maggiore conoscenza di causa, in maniera più rigorosa, più prevedibile e più coerente.

Perché l'UE deve migliorare le conoscenze sull'attuazione?

Per conoscenze sull'attuazione si intendono, da un lato, le conoscenze sullo stato dell'ambiente e, dall'altro, quelle relative a tutte le misure amministrative e di altra natura necessarie per tutelare e migliorare l'ambiente.

La normativa dell'UE in materia ambientale contiene disposizioni che generano informazioni, ad esempio gli obblighi in materia di monitoraggio della qualità dell'aria, nonché disposizioni che obbligano a divulgare tali informazioni.

Negli ultimi dieci anni sono state rafforzate le disposizioni relative al modo in cui le conoscenze sono strutturate e utilizzate, grazie in parte alla revisione della direttiva sull'accesso alle informazioni⁸, all'adozione della direttiva INSPIRE⁹, ai lavori realizzati a seguito della comunicazione della Commissione del 2008 dal titolo "Verso un sistema comune di informazioni ambientali (SEIS)"¹⁰ e ad un maggiore ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) a livello nazionale e a livello UE. Tuttavia, problemi permangono per quanto riguarda le conoscenze sull'attuazione.

Per esempio, non è sempre facile individuare rapidamente le disposizioni del diritto nazionale corrispondenti ad una determinata disposizione di una data direttiva. Le attività di monitoraggio non sono uguali in tutta l'Europa e le informazioni generate sono frammentarie e spesso obsolete. Le informazioni ambientali sono disponibili su richiesta ma non sono pubblicate in maniera sistematica.

Una migliore informazione a livello nazionale, regionale e locale consentirebbe di censire i principali problemi e di definire le modalità più adeguate ed efficaci per risolverli. Una migliore applicazione del principio ispiratore del SEIS, sintetizzabile nella frase "notificazione unica, uso ripetuto", consentirebbe di razionalizzare le domande di informazioni.

Migliorare le conoscenze sull'attuazione

La responsabilità dell'attuazione ricade principalmente sugli Stati membri, ed è proprio negli Stati membri che i cittadini, le amministrazioni e le imprese manifestano le aspettative e le esigenze maggiori in termini di informazioni ambientali, per soddisfare le quali gli Stati membri devono predisporre sistemi di informazione che producano, gestiscano e diffondano informazioni sulle modalità di attuazione della normativa UE e sul suo rispetto nella pratica¹¹. Le informazioni in questione devono riguardare lo stato fisico dell'ambiente e le misure

⁸ Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE, GU L 41 del 14.2.2003.

⁹ Direttiva 2007/2/CE che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE), GU L 108 del 25.4.2007.

¹⁰ COM(2008) 46 definitivo dell'1.2.2008.

¹¹ Per quanto riguarda il recepimento delle direttive nell'ordinamento nazionale, cfr. la dichiarazione politica comune, del 27 ottobre 2011, del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sui documenti esplicativi, GU C 369 del 17.12.2011.

amministrative, gli elementi stabili¹² e gli elementi dinamici¹³. Devono essere destinate a vari utenti finali, aiutare le autorità competenti ad assolvere i loro compiti, gli organismi di controllo a verificare la conformità alla normativa e il pubblico a comprendere in che modo sono protetti i cittadini e l'ambiente in cui vivono. Ciò può funzionare soltanto se vi è una stretta collaborazione tra scienziati ambientali, statistici, specialisti di TIC e amministratori, al fine di fornire informazioni sia solide sul piano scientifico e giuridico sia utili per il pubblico, gli esperti e i responsabili politici. Infine, la convenzione di Århus prevede il miglioramento progressivo delle informazioni ambientali disponibili in rete.

Gli obiettivi descritti di seguito consentono di esaminare in che modo coinvolgere più attivamente gli Stati membri affinché mettano in atto sistemi informatici efficaci, forniscano migliori informazioni aggregate a livello UE, instaurino la fiducia nelle informazioni prodotte nel loro complesso, e aiutino gli Stati membri a colmare la carenza di dati e a monitorare più efficacemente le modifiche della copertura del suolo.

Obiettivo: indurre gli Stati membri a predisporre sistemi di informazione più efficaci in materia di attuazione

Per tutti i principali obblighi imposti in materia ambientale a livello UE dovrebbe essere disponibile un sistema di informazione che consenta di monitorarne l'attuazione nel modo più efficiente e tempestivo possibile, conformemente alla convenzione di Århus.

A titolo di esempio, sarebbe opportuno disporre di informazioni in rete sulle principali disposizioni ambientali vigenti applicabili alle migliaia di impianti industriali e di altro tipo presenti in Europa soggetti a controlli specifici. Ciò permetterebbe a tutte le categorie di utenti di controllare facilmente, tramite un portale internet e una carta interattiva, se un determinato impianto possiede le dovute autorizzazioni e se i problemi individuati mediante i dati di monitoraggio o in altro modo sono in via di soluzione.

La direttiva sull'accesso alle informazioni contiene già obblighi minimi in materia di divulgazione attiva e sistematica delle informazioni, oltre a prevedere l'obbligo generale di garantire che le informazioni siano aggiornate, precise e comparabili¹⁴. Finora, tuttavia, queste disposizioni non sono state collegate sistematicamente alle informazioni sull'attuazione e sulla conformità a singoli atti normativi dell'UE in materia ambientale.

La Commissione esaminerà:

- in che modo migliorare l'efficacia della direttiva sull'accesso alle informazioni. Tra le opzioni previste rientra l'elaborazione di orientamenti sulle buone pratiche e/o la proposta di rafforzare le disposizioni vigenti;
- la possibilità per gli Stati membri di elaborare, con il sostegno della Commissione, quadri strutturati per l'attuazione e l'informazione (*Structured Implementation and Information Frameworks* – SIIF) per tutti i principali atti normativi UE in materia ambientale. Questi quadri sarebbero concepiti in modo da chiarire le principali disposizioni di una direttiva e determinare i tipi di informazioni necessarie per dimostrare in che modo il diritto dell'UE viene attuato nella pratica. I quadri

¹² Ad es. l'ubicazione delle aree designate.

¹³ Ad es. i dati sul monitoraggio.

¹⁴ Articoli 7 e 8.

strutturati per l'attuazione e l'informazione riguarderebbero la normativa vigente e, insieme alle iniziative previste nel quadro del sistema comune di informazioni ambientali (*Shared Environmental Information System – SEIS*), orienterebbero l'elaborazione da parte degli Stati membri di sistemi di informazione che consentano il monitoraggio continuo dell'attuazione pratica delle normative;

- in che modo utilizzare i finanziamenti dell'UE per sviluppare, aggiornare e diffondere negli Stati membri adeguati sistemi di informazione interoperativi e per assicurare la relativa formazione.

Obiettivo: migliorare l'informazione a livello UE

Una volta potenziati, i sistemi di informazione degli Stati membri dovrebbero essere integrati da una panoramica più esatta della situazione in tutta l'UE, in modo da accertare che ovunque si applichino le stesse regole. L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), assieme all'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) e al Centro comune di ricerca (CCR), ha un ruolo sempre più importante nel trattamento dei dati di monitoraggio e di altri dati trasmessi dagli Stati membri alla Commissione. Ad esempio, la relazione annuale della Commissione sulla qualità delle acque di balneazione, redatta con il sostegno dell'AEA, fornisce una panoramica completa grazie ai dati georeferenziati per oltre 21 000 acque di balneazione in tutta l'Europa. Un sito internet consente agli utenti di scaricare dati e di consultare carte interattive, sia su scala europea che locale. Sono in fase di elaborazione esercizi pilota riguardanti la qualità dell'aria e i rifiuti, che vedranno la partecipazione dell'AEA, al fine di migliorare l'attuazione in generale delle norme in materia.

La Commissione esaminerà:

- in che modo si possano sistematicamente mettere *online*, a disposizione del pubblico, informazioni sull'attuazione migliorandone la qualità, tra l'altro mediante strumenti di monitoraggio e parametri di riferimento trasparenti;
- in che modo continuare a collaborare con gli Stati membri per estendere l'approccio adottato nel quadro della direttiva sulle acque di balneazione a tutta la pertinente normativa ambientale dell'UE, se del caso in collaborazione con l'AEA.

Obiettivo: contribuire a instaurare la fiducia nelle informazioni prodotte a livello nazionale, regionale e locale

La fiducia nella normativa ambientale dell'UE presuppone che gli Stati membri compiano sforzi equivalenti per quanto riguarda la portata e l'affidabilità del monitoraggio dello stato dell'ambiente e di altre azioni miranti a generare informazioni. Dato il suo crescente ruolo nel trattamento dei dati ambientali e nella loro convalida, l'AEA può essere di ausilio a tale scopo.

La Commissione ha intenzione di continuare a collaborare con l'AEA, nel rispetto delle sue competenze statutarie, di modo che l'Agenzia possa:

- assistere la Commissione nell'assicurare la qualità del monitoraggio dello stato dell'ambiente a livello nazionale e nell'analizzare i sistemi di monitoraggio, per garantire che siano complessivamente comparabili, adatti allo scopo e adeguatamente incentrati sui rischi più gravi;

- svolgere altri compiti relativi alla messa a disposizione di informazioni sull'attuazione delle misure ambientali dell'UE.

Obiettivo: colmare importanti lacune informative sulla promozione della conformità e sul controllo del rispetto della normativa e sul monitoraggio della copertura del suolo

Mancano dati sul lavoro compiuto a livello nazionale da ispettori, pubblici ministeri e giudici per assicurare la conformità e il controllo del rispetto della normativa. Di conseguenza risulta difficile scegliere il migliore approccio tra i vari esistenti per garantire la conformità, compresi eventuali altri approcci potenzialmente più promettenti, ad esempio perché prevedono incentivi.

Il monitoraggio delle modifiche della copertura del suolo e il relativo seguito sono fondamentali per il successo di gran parte della normativa UE in materia ambientale, ad esempio per quanto riguarda il controllo di operazioni illecite sui rifiuti e la gestione degli habitat rari. Al riguardo, i progressi tecnologici, conseguiti ad esempio nelle tecniche di geo-osservazione, offrono opportunità, anche in termini di riduzione dei costi di monitoraggio, che non sono state ancora sfruttate in maniera sistematica.

La Commissione ritiene che siano possibili miglioramenti mediante:

- la collaborazione con gli Stati membri e l'apertura di un dialogo con le principali reti di ispettori, pubblici ministeri e giudici, al fine di individuare le categorie di informazioni fondamentali e i mezzi migliori per la raccolta e il confronto dei dati;
- un'iniziativa sull'utilizzazione da parte degli Stati membri di tecniche di osservazione della Terra per rafforzare l'efficacia del monitoraggio nella pratica.

Perché l'UE deve migliorare la capacità di risposta a livello nazionale, regionale e locale?

Conoscenze più approfondite consentiranno di conseguire risultati migliori, ma non sono sufficienti. Essenziale è il monitoraggio dell'attuazione della normativa effettuato da organismi e persone che hanno funzioni e/o poteri e diritti che li autorizzano a investigare, vigilare, verificare, consigliare e a rendere conto per quanto riguarda gli obblighi in materia di conformità. Ne fanno parte gli ispettori, i difensori civici, i pubblici ministeri, i giudici, i verificatori nazionali, nonché le ONG e i cittadini nell'esercizio dei loro diritti di partecipazione e di rappresentazione. A livello dell'UE, la Commissione, il Parlamento, la Corte di giustizia, il Mediatore europeo e l'AEA hanno tutti un ruolo in materia.

In quanto custode dei trattati, la Commissione esercita i poteri che le sono conferiti di far rispettare la normativa nei casi in cui non vengano conseguiti i risultati richiesti. Tuttavia, l'elevato numero di infrazioni, denunce e petizioni relative alla normativa UE in materia ambientale sottolinea la necessità di rafforzare in generale il monitoraggio dell'attuazione della normativa negli Stati membri.

Migliorare la capacità di risposta a livello nazionale, regionale e locale

La Commissione propone di esaminare una serie di iniziative che consentirebbero di affrontare questo problema. Pur trattandosi di iniziative valide anche considerate isolatamente, esse sono complementari e saranno più efficaci se attuate in combinazione. Ad

esempio, migliorare l'accesso alla giustizia senza migliorare il trattamento delle denunce potrebbe lasciare insoddisfatti i cittadini che non intendano rivolgersi al giudice.

Obiettivo: migliorare le pratiche di ispezione e sorveglianza relative alla normativa UE

Le attività di ispezione e di sorveglianza a livello nazionale sono importanti per garantire la fiducia negli obblighi imposti dalla normativa UE in materia ambientale. Le ispezioni di impianti industriali sono già disciplinate da un quadro comprendente i criteri minimi per le ispezioni di cui alla raccomandazione 2001/331/CE¹⁵ e disposizioni settoriali vincolanti. Tuttavia, oltre agli impianti industriali, tutte le attività suscettibili di avere un importante impatto negativo sull'ambiente (dalla captazione delle acque sotterranee al commercio di specie protette) potrebbero beneficiare di disposizioni supplementari in materia di ispezioni e di sorveglianza miranti, ad esempio, a semplificarle e a rafforzarne la componente di valutazione del rischio. Data la natura trasversale della normativa UE in materia ambientale (si consideri ad esempio il nesso tra normativa sulle acque e normativa sulla protezione della natura), un tale approccio presuppone la piena uniformità e lo stretto coordinamento tra autorità nazionali competenti.

Nel contesto delle ispezioni e della sorveglianza a livello nazionale occorre assicurare condizioni di parità e garantire il necessario grado di cooperazione e di uniformità sulle questioni di carattere transfrontaliero, al fine di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri.

La Commissione ritiene che siano possibili miglioramenti mediante:

- l'aggiornamento del quadro vigente in materia di ispezioni e sorveglianza;
- la valutazione, per ogni nuovo atto legislativo, dell'interesse a includervi disposizioni specifiche in materia di ispezione e di sorveglianza, che tengano conto dell'esperienza acquisita nell'applicazione delle vigenti disposizioni obbligatorie;
- la valutazione delle possibilità di integrare in maniera mirata a livello UE le ispezioni e la sorveglianza nazionali, tra l'altro mediante:

- una capacità di sorveglianza e di ispezione a livello dell'UE;
- una limitata funzione di ispezione della Commissione, che rispetti l'autonomia amministrativa degli Stati membri (al riguardo il regolamento sull'ozono¹⁶ potrebbe servire da modello), o poteri di verifica delle ispezioni effettuate dagli Stati membri, come previsto dalla direttiva sugli esperimenti sugli animali¹⁷;
- un ricorso più sistematico alle ispezioni *inter pares*, basandosi sulle iniziative in corso nell'ambito di IMPEL (la rete degli ispettori nazionali);

¹⁵ Raccomandazione 2001/331/CE che stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri, GU L 118 del 27.4.2001.

¹⁶ Regolamento (CE) n. 1005/2009 sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, GU L 286 del 31.10.2009.

¹⁷ Direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, GU L 276 del 20.10.2010.

- modalità che consentano il contributo *ad hoc* di esperti indipendenti per le situazioni che presentino particolari problemi di attuazione.

Obiettivo: migliorare la gestione delle denunce e la mediazione a livello nazionale

Non esiste attualmente un quadro generale che definisca le modalità di trattamento delle denunce a livello nazionale da parte delle autorità competenti. Un approccio duplice, che inglobi il trattamento diretto delle denunce e il trattamento in fase di riesame, darebbe maggiori garanzie che le denunce e i reclami siano trattati in maniera più uniforme e tempestiva.

I sistemi di trattamento delle denunce possono migliorare l'interazione tra i cittadini e le autorità, sebbene vi possano essere situazioni nelle quali la mediazione o altri analoghi meccanismi di risoluzione delle controversie risultino più utili.

Miglioramenti del trattamento delle denunce a livello nazionale non avrebbero alcuna incidenza sul diritto di presentare denuncia dinanzi alla Commissione, ma contribuirebbero a ridurre il senso di frustrazione che può sorgere nei cittadini quando le istituzioni dell'UE sono chiamate a supplire alla mancanza di possibilità di ricorso a livello nazionale. Tali miglioramenti sarebbero inoltre in linea con la tendenza emersa di recente in altre politiche dell'UE, ad esempio nella normativa sulla tutela dei consumatori¹⁸, di introdurre disposizioni specifiche a livello nazionale in materia di denunce e di risoluzione delle controversie.

La Commissione ritiene utile esaminare l'opportunità di lanciare un'iniziativa finalizzata a migliorare il trattamento delle denunce da parte degli Stati membri. Questa iniziativa potrebbe prevedere, ad esempio, criteri generali vincolanti o non vincolanti integrati da disposizioni settoriali vincolanti e riguarderebbe:

le denunce che vertono sulla necessità di un intervento dell'autorità competente. I criteri UE di trattamento delle denunce mirerebbero a creare condizioni di parità in termini di capacità di risposta delle autorità competenti e fornirebbero salvaguardie generali su aspetti quali la riservatezza, la tenuta dei registri e il rispetto dei termini;

le denunce che vertono su presunte inerzie o inadeguatezze delle amministrazioni. I criteri UE di trattamento delle denunce mirerebbero a fornire ai cittadini un mezzo per portare la loro insoddisfazione all'attenzione di un organismo di ricorso amministrativo nazionale indipendente, quale ad esempio un difensore civico;

denunce per le quali la mediazione o altri analoghi meccanismi di risoluzione delle controversie possono essere adeguati. I criteri UE prevedrebbero un meccanismo per le situazioni in cui le parti hanno un interesse reciproco a trovare una risoluzione amichevole.

¹⁸ Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, GU L 211 del 14.8.2009.

Obiettivo: migliorare l'accesso alla giustizia

Esistono già disposizioni specifiche volte a garantire un accesso adeguato alla giustizia, ma attualmente si limitano a pochi ambiti della normativa UE in materia ambientale. Una proposta della Commissione del 2003¹⁹ mirante a promuovere un accesso più ampio non ha registrato progressi. Nel frattempo il contesto è cambiato. In particolare, la Corte di giustizia ha recentemente confermato che i giudici nazionali devono interpretare le norme relative all'accesso alla giustizia in conformità della convenzione di Århus²⁰. I giudici nazionali, ma anche i gruppi di interesse economici e ambientali, sono nell'incertezza al riguardo.

La Commissione ritiene opportuno esaminare in che modo si possa garantire una maggiore certezza per i giudici nazionali e i gruppi di interesse economici e ambientali. Tra le possibilità rientrano:

- la formulazione di orientamenti che tengano conto dell'abbondante giurisprudenza recente, per migliorare l'attuazione delle disposizioni vigenti in materia di accesso alla giustizia²¹, e
- la definizione a livello UE delle condizioni per un accesso efficiente ed effettivo ai giudici nazionali su tutti gli aspetti della normativa dell'UE in materia ambientale.

Obiettivo: migliorare i risultati in materia ambientale mediante la conclusione di accordi sulla creazione di capacità e l'attuazione della normativa che impegnino gli Stati membri

A livello europeo sono state istituite reti di difensori civici, agenzie ambientali, ispettori, avvocati che lavorano per i governi nazionali, i giudici e i pubblici ministeri. Tuttavia, nonostante un certo numero di iniziative, il potenziale di cooperazione non è stato pienamente utilizzato in tutte le reti. Tra le difficoltà vi è, da una parte, quella di garantire che le reti dispongano di un segretariato sufficientemente stabile per funzionare efficacemente per lunghi periodi e, dall'altra, di selezionare e realizzare progetti e iniziative che aiutino i membri della rete e facilitino l'attuazione.

Le reti possono essere utili anche all'interno degli Stati membri, ad esempio per favorire una maggiore partecipazione delle amministrazioni regionali e locali all'attuazione della normativa. Un contributo significativo può venire anche dalla creazione di un collegamento tra ispettori nazionali e pubblici ministeri²².

Per i casi in cui dovessero sorgere problemi, occorre che gli Stati membri si impegnino chiaramente a intraprendere iniziative, con tanto di parametri di riferimento e scadenze, per conseguire i risultati richiesti. Gli impegni devono essere formalizzati e resi pubblici, in modo che gli Stati membri, il Parlamento europeo, le imprese e i cittadini possano essere certi che le loro preoccupazioni siano prese in considerazione in un quadro strutturato. A tale scopo potrebbero essere conclusi accordi di partenariato per l'attuazione della normativa che consentano di migliorare i risultati in materia ambientale.

¹⁹ COM(2003) 624 definitivo.

²⁰ Causa C-240/09.

²¹ Direttiva 2003/35/CE.

²² Si possono citare esempi di iniziative avviate in Irlanda e nella regione fiamminga del Belgio.

La Commissione ritiene che siano possibili miglioramenti mediante:

- la cooperazione attiva con le reti UE, mettendo l'accento sulle loro funzioni e sui loro punti di forza specifici in modo da evitare duplicazioni e agevolare la comunicazione tra di esse. La cooperazione, che avverrà nel rispetto dell'autonomia sia della Commissione che delle reti, potrebbe riguardare le attività di sostegno alla formazione dei pubblici ministeri, degli ispettori e dei giudici. La cooperazione tra le reti potrebbe anche riguardare:

- informazioni su approcci complementari in materia di conformità e di controllo del rispetto della normativa che si sono rivelati efficaci;
- consulenza o altre forme di sostegno ai difensori civici nazionali per l'esame delle denunce relative al diritto dell'UE in materia ambientale;
- proposte di criteri relativi all'applicazione di sanzioni amministrative e penali, destinate ai pubblici ministeri;
- consulenza su come rimediare alla mancanza di dati sulle misure adottate a livello nazionale per promuovere la conformità e controllare il rispetto della normativa;
- consulenza generale relativa alla facilità di attuazione delle proposte dell'UE in materia ambientale e del controllo del loro rispetto;

- l'organizzazione di eventi e di conferenze sull'attuazione della normativa in collaborazione con il Comitato delle regioni e la creazione di una piattaforma tecnica per la cooperazione in materia ambientale sul modello della piattaforma già istituita sulla salute;
- la conclusione di accordi in materia di attuazione che, fatte salve le disposizioni dei trattati e lasciando impregiudicato il ruolo della Commissione come custode dei trattati, impegnino gli Stati membri a intraprendere azioni preventive per rafforzare la capacità di attuare effettivamente le norme o, se del caso, azioni correttive per risolvere problemi specifici mediante iniziative mirate. Gli accordi di partenariato per l'attuazione potrebbero orientare in modo proattivo l'assistenza dell'UE verso strutture di attuazione più efficienti negli Stati membri e potrebbero essere connessi ad altre iniziative menzionate nella presente comunicazione (ad esempio, sistemi di informazione efficaci, meccanismi di trattamento delle denunce e ispezioni). Essi potrebbero altresì, caso per caso, sostenere i piani di misure correttive adottati dagli Stati membri per risolvere problemi specifici, mediante programmi di lavoro mirati e dotati di risorse adeguate, che prevedano tappe intermedie, garanzie di trasparenza e altre tutele.

Conclusione

La presente comunicazione completa le già menzionate comunicazioni del 2007 e del 2008 sviluppando idee volte principalmente a fornire agli Stati membri strumenti migliori per migliorare l'attuazione pratica della normativa UE.

Le conoscenze e la capacità di risposta sono aspetti complementari dell'attuazione. Si pensi ad esempio al fatto che conoscenze migliori possono permettere alle autorità doganali di mettere in atto strategie più efficaci di controllo del commercio illegale dei rifiuti e delle specie minacciate.

L'attuazione ha un costo. Ma il costo della mancata attuazione è molto spesso ben più elevato, per cui l'adozione delle misure proposte nella presente comunicazione costituisce un valido investimento non solo per il futuro ma anche per il presente.

I destinatari della presente comunicazione sono il Parlamento europeo, gli Stati membri, i loro cittadini e tutti coloro che operano per l'attuazione e il controllo del rispetto della normativa ambientale. Il 7° programma di azione per l'ambiente dovrebbe assicurare un seguito adeguato. Talune misure specifiche saranno oggetto di una valutazione dell'impatto.