

Le organizzazioni internazionali e l'ambiente

1 - L'attività delle Comunità europee

1. I differenti livelli della politica ambientale.

Gran parte degli sforzi che i diversi Paesi, industrializzati e non, fanno per conseguire livelli di vita più elevati, mediante le politiche di sviluppo socio-economico, finisce per implicare modificazioni di quell'ambiente naturale che, sempre più spesso, è ridotto a puro oggetto di studio per gli storici del futuro.

La consapevolezza di queste implicazioni ha reso indilazionabile un ripensamento della teoria della crescita delle società umane per tenere opportuno conto dei vincoli di natura ambientale. Ciò ha significato la necessità dell'impostazione di una politica dell'ambiente intesa come un insieme di provvedimenti tra di loro coerenti e compatibili, saldamente legata alla politica di programmazione economica.

Questo tipo di politica può essere delineata e posta in essere a differenti livelli, e precisamente, a quello regionale, a quello nazionale e a livello internazionale, come l'esperienza degli anni più recenti dimostra.

E sembrato opportuno, quindi, soprattutto alla luce della consapevolezza delle conseguenze che la scelte elaborate in sede internazionale determinano sull'attività legislativa, amministrativa ed economica interna, che questa Rivista desse cenno e divulgasse, in modo più sistematico, queste attività. A tal fine, con il prossimo numero, verrà messa a disposizione del lettore una rubrica dal titolo «Le organizzazioni internazionali e l'ambiente». Il curatore della stessi si augura che, in questo modo, ampliando il numero degli «addetti ai lavori», gli Istituti universitari, gli studiosi, gli enti pubblici e privati di ricerca, le aziende, i singoli lettori, maggiormente informati, «si coinvolgano» nell'affrontare i temi segnalati, partecipando al dibattito che ha luogo in sede internazionale e sostenendo con eventuali proposte critiche gli organi della Pubblica Amministrazione e più in generale chi si deve rendere responsabile della presentazione della posizione italiana in tale sede.

2. La cooperazione internazionale in materia ambientale.

La storia della cooperazione internazionale in materia ambientale data, ad avviso di chi scrive, dal 1968 quando l'Organizzazione delle Nazioni Unite approvò, in seno all'Assemblea Generale, una risoluzione che sottolineava l'importanza di tener conto dei fattori ambientali nella pianificazione dello sviluppo economico e sociale.

La «Strategia internazionale per il secondo decennio di sviluppo delle Nazioni Unite», adottata nel 1970, impegnava, tra l'altro, i governi ad intensificare gli sforzi nazionali ed internazionali per arrestare il deterioramento dell'ambiente, per prendere misure inerenti al suo miglioramento e per promuovere attività idonee a mantenere gli equilibri ambientali.

La prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, che ebbe luogo a Stoccolma nel 1972, come ai lettori è noto, portò allo sviluppo di un Piano di azione ed alla costituzione, con i contributi dei diversi Paesi, di un Fondo delle Nazioni Unite per l'ambiente, da impiegarsi per finanziare i programmi ambientali indicati nel Piano di azione.

Con una risoluzione approvata dall'Assemblea generale il 15 dicembre 1972 veniva istituito inoltre un piccolo Segretariato alle dipendenze del Direttore esecutivo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente con il compito di accentrare l'attività dell'Organizzazione in materia e di realizzare il coordinamento con gli altri organismi internazionali; tale Segretariato ha sede a Nairobi (!).

A tutt'oggi, sulla scia delle iniziative fin qui descritte, numerosi altri organismi si sono impegnati nel campo della protezione e gestione dell'ambiente, per cui diventa sempre più necessario un coordinamento onde evitare duplicazioni di attività che, in qualche modo, il contribuente dei singoli stati finisce per pagare.

Tra di essi si possono annoverare numerose Agenzie o organizzazioni delle Nazioni Unite; in particolare va ricordata l'attività dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (W.H.O.), quella dell'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (F.A.O.), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (U.N.E.S.C.O.), l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (A.I.E.A.), l'Organizzazione Meteorologica Mondiale (W.M.O.), l'Organizzazione Inergovernativa Consultativa per la Navigazione Marittima (I.M.C.O.), la Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (E.C.E.).

Accanto all'attività degli organismi fin qui menzionati va ricordata l'opera svolta dal Consiglio d'Europa, dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico O.E.C.D.), dall'Organizzazione del Trattato Atlantico del Nord (N.A.T.O.), dalla Comunità Economica Europea (C.E.E.) (2).

Dovendo limitare questa rassegna, per ragioni di spazio, ci si soffermerà in modo particolare sull'ultima organizzazione che maggiori riflessi diretti ha per il nostro Paese, rinviando al prossimo numero la trattazione dell'attività relativa all'E.C.E. ed al Consiglio d'Europa.

3. *Le origini e le motivazioni di una politica ecologica delle Comunità europee.*

Il 19 luglio 1973, al termine di un lungo dibattito e di un lavoro di collaborazione internazionale durato alcuni mesi, i Ministri delle Comunità Europee responsabili dei problemi di protezione dell'ambiente, approvavano un «Programma di azione in materia ambientale». Tale Programma, che veniva affiancato da un Programma di ricerche in materia, era costituito da un insieme di azioni di tipo normativo; esso costituisce l'atto di nascita della politica ecologica delle Comunità.

Prima di esaminarne il contenuto in più ampio dettaglio è forse opportuno chiarire al lettore le motivazioni che sono identificabili a base di una tale attività comunitaria, tenuto conto che nei Trattati istitutivi (3) non si fa alcuno specifico riferimento all'ambiente.

La motivazione ufficiale, che viene correntemente presentata dagli organismi comunitari, è che tale politica ecologica si può ritenere richiamata dal Trattato di Roma nella misura in cui esso afferma di ricercare, tra gli altri obiettivi fondamentali, «il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione».

Una motivazione aggiuntiva può essere ritrovata in un altro articolo del Trattato

(art. 100) in cui si parla di «ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune». Al momento del varo del Programma ambientale in quasi tutti i Paesi della Comunità si intraprendevano attività di controllo degli inquinamenti che si traducevano, per gli operatori pubblici e privati, in aumenti dei costi e quindi dei prezzi dei beni e servizi prodotti utilizzando i beni ambientali. Ciò avrebbe finito col produrre distorsioni nel funzionamento del mercato di concorrenza che costituisce la base della costruzione ideologica delle Comunità europee. Un ulteriore motivo, non certo trascurabile, può essere trovato, ad avviso di chi scrive, in un qualche condizionamento, avvertito dalle Comunità, dei lavori e degli studi elaborati in un'altra sede internazionale, l'O.E.C.D. Tale organismo, costituito dai Paesi industrializzati (4) aveva previsto, anche sull'onda delle dichiarazioni programmatiche emerse in seno alla Conferenza di Stoccolma, una mobilitazione di risorse finanziarie verso il settore delle politiche ambientali pari al 2% del Prodotto Nazionale Lordo dei Paesi più sviluppati (5). Tutto ciò significava avviare lo sviluppo di un nuovo settore economico, quello delle attività di risanamento ambientale, mettendo in moto un grosso circuito di spese, investimenti e nuovi redditi nei singoli Stati. Questo meccanismo avrebbe funzionato tanto meglio e tanto più sollecitamente quanto più l'attività svolta in sede internazionale fosse stata in grado di rimuovere l'inerzia talvolta esistente all'interno.

Da ultimo un programma ambientale poteva essere un ottimo strumento per affrontare politicamente alcuni problemi connessi a specifiche forme di inquinamento, regionalmente localizzate, relative alla gestione di alcune risorse ambientali internazionali, quali certi fiumi (6).

4. *Il Programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale.*

Il Programma, così come si presenta nel testo pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (7), si articola in due parti.

Una prima parte è costituita da una Dichiarazione del Consiglio delle Comunità eu-



Sotto il patrocinio del segretario generale del Consiglio d'Europa, si è tenuta ad Arc-et-Senans, Francia, nel novembre 1973, una prima riunione internazionale di esperti specialisti dei problemi riguardanti l'impoverimento delle specie vegetali in numerosi ambienti naturali europei.

ropee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, nella quale sono indicati, con le formule proprie a questo tipo di normativa internazionale, i richiami ai Trattati che consentono alle Comunità di esplicitare attività in questo campo, oltre che una serie di considerazioni di carattere generale.

La seconda parte è quella che maggiormente interessa il lettore, in quanto in essa sono indicati gli obiettivi, i principi e le azioni specifiche che le Comunità debbono intraprendere nel periodo di tempo assunto come termine di riferimento (1973-1975).

Per quanto riguarda gli *obiettivi* si legge che la politica ecologica comunitaria deve in particolare mirare a:

- prevenire, ridurre e, se possibile, eliminare gli inquinamenti;
- mantenere un equilibrio ecologico soddisfacente ed assicurare la protezione della biosfera;
- sfruttare le risorse tenendo presenti le

esigenze dell'equilibrio ecologico;

- attribuire maggiore peso ai problemi della tutela ambientale nelle politiche settoriali e regionali;
- cooperare con i Paesi non membri della Comunità e le organizzazioni internazionali.

Dal punto di vista dei *principi* si afferma che le Comunità debbono:

- prevenire gli inquinamenti piuttosto che combatterne successivamente gli effetti;
- migliorare le conoscenze scientifiche della lotta agli inquinamenti incoraggiando le ricerche sull'ambiente;
- attribuire per principio agli inquinatori le spese per la prevenzione e l'eliminazione delle nocività;
- tener conto degli interessi dei Paesi in via di sviluppo;
- sviluppare a tutti i livelli un'azione educativa e divulgativa in materia ambientale;
- promuovere la programmazione degli in-

LE ISTITUZIONI DELLE COMUNITA' EUROPEE

Quattro Istituzioni adempiono al compito dell'attuazione dei Trattati istitutivi delle Comunità.

Il *Parlamento Europeo* è composto di 198 membri designati dai Parlamenti nazionali, ed esercita un controllo sull'attività della Commissione quale rappresentante dell'interesse comunitario. Esso deve essere consultato prima che si pronunci il Consiglio, in merito alle principali proposte formulate dalla Commissione nel quadro dei Trattati istitutivi della C.E.E.

Il *Consiglio dei Ministri* è costituito dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri di volta in volta delegati, per cui la composizione dello stesso Consiglio può variare a seconda degli argomenti trattati. La presidenza è esercitata a turno da ogni membro del Consiglio per la durata di sei mesi ed attualmente, il che è importante anche ai fini della redazione ed approvazione dei nuovi Programmi ambientali, essa spetta all'Italia.

Il Consiglio è assistito da un *Comitato dei rappresentanti permanenti* comunemente detto COREPER) costituito appunto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri presso la Comunità (ambasciatori), ed al quale è affidato il compito di preparare le deliberazioni del Consiglio.

Il Consiglio si avvale altresì dell'apporto di numerosi gruppi di esperti (governativi e non), tra i quali si ricorda il cosiddetto «Gruppo ambiente».

La *Corte di Giustizia* è composta da sette giudici designati, di comune accordo dai governi, e duranti in carica sei anni. Ad essa spetta il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme dei trattati.

La *Commissione*, costituita da 13 membri nominati di comune accordo tra i Governi, tenuti ad agire in completa indipendenza sia nei confronti dei Governi di appartenenza che del Consiglio, assolve ad una pluralità di funzioni. In particolare, e molto sinteticamente, essa è la custode dei Trattati istitutivi della Comunità (vigilando sulla corretta applicazione delle disposizioni in esse contenute e sulle decisioni prese dagli organi), è l'organo esecutivo (nel senso che definisce i testi di applicazione delle disposizioni dei Trattati o degli atti deliberati dal Consiglio, applica le disposizioni dei Trattati ai casi particolari, siano esse dirette ad un Governo o ad un'impresa, e provvede alla gestione dei fondi comunitari, agisce in applicazione delle clausole di salvaguardia dei Trattati che consentono deroghe nella applicazione degli stessi), è la promotrice della politica comunitaria rappresentando l'interesse comunitario nel Consiglio.

terventi a livello di aree e non di singoli Stati.

Il Programma dettaglia quindi le azioni da intraprendere fissando per ciascuna di esse i motivi, lo scopo ed il contenuto, la procedura e lo scadenziario.

Le azioni previste sono raggruppabili in tre grandi tipi:

- a) azioni volte a ridurre e prevenire gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi;
- b) azioni volte a migliorare l'ambiente e le condizioni di vita;
- c) azioni della Comunità o azione comune dei diversi Stati in seno agli organismi internazionali che si occupano di problemi ecologici.

Pertanto veniva precisato che molte di queste azioni avrebbero dovuto essere svolte in concomitanza con le altre politiche poste in essere dalla Comunità (politica energetica, agricola, industriale, regionale, sociale, ecc.).

5. Il Programma comunitario di ricerca e sviluppo in materia ambientale.

Come si è già accennato in precedenza l'attività comunitaria non si limita alla pura normativa internazionale, ma a supporto di essa veniva predisposta un'azione indiretta costituita da un Programma pluriennale di ricerche.

L'attività di ricerca in materia ambientale della Comunità risale, invero, a tempi anteriori alla crociata ecologica degli inizi degli anni '70, e precisamente al 1967, anno in cui venne costituito uno speciale gruppo di esperti ad hoc designati; tale gruppo divenne in seguito parte del Comitato di cooperazione scientifica e tecnica (COST). I primi risultati concreti dell'attività di questo Comitato furono costituiti da tre Accordi stipulati tra gran parte degli Stati membri delle Comunità e diversi Paesi terzi, relativi ad alcuni temi di ricerca, invero molto specifici (comportamento fisico-chimico della anidride solforosa nell'atmosfera, analisi dei microinquinanti organici nell'acqua, trattamento dei fanghi di depurazione).

Successivamente, nel 1972, venne concluso un Accordo temporaneo relativo allo svol-

GLI STRUMENTI DELLE COMUNITA' EUROPEE

« Per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate nel presente Trattato, il Consiglio e la Commissione stabiliscono regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri.

Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri (*).

La direttiva vincola lo Stato membro a cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi (**).

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati (***)).

Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti». (Art. 189 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea).

(*) Ciò significa che una volta stabilito ad esso sono sottoposti gli Stati membri e tutti i soggetti ad essi appartenenti senza necessità che venga emanata una legge nazionale che li accolga nell'ordinamento interno.

(**) Ciò significa che i singoli Stati membri sono obbligati a far sì che l'ordinamento giuridico interno accolga queste disposizioni scegliendo le forme legislative più opportune, purché venga conseguito il risultato specifico previsto [ad esempio portare il B.O.D. dei corsi d'acqua ad un valore x].

(I destinatari possono essere uno Stato, un organo comunitario, un'impresa, un singolo soggetto.)

gimento, presso il Centro Comune di Ricerche (CCR) di Ispra, di un programma relativo ai primi due tempi sopra indicati.

A seguito di un'articolata procedura di consultazione tra gli Stati membri finalmente, nel 1973, vide la luce un Programma pluriennale di ricerca e sviluppo con scadenza nel 1975 (8). Il Programma si articolava in due tipi di azione, una prima da svolgersi direttamente dalle Comunità mediante l'impiego dei ricercatori e delle strutture del CCR (9) e la seconda da svolgersi con l'aiuto delle strutture di ricerca dei singoli Stati (10).

L'avvio concreto dell'attività di ricerca ha avuto luogo con la istituzione di un Comitato

Consultivo in Materia di Gestione dei Programmi di Ricerca sull'Ambiente e con una «comunicazione», pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità, con la quale la Commissione chiedeva la collaborazione di tutti i ricercatori disponibili a partecipare al Programma (11).

Può essere interessante ricordare che, alla data del 31 gennaio 1975, erano stati stipulati o erano in via di definizione 125 contratti di ricerca per i quali la Comunità erogava un contributo massimo del 50% del valore totale; tali contratti avevano impegnato circa 3 milioni di unità di conto all'anno (12).

Gli oggetti di ricerca sui quali si concentra il maggior numero di contratti riguardano la dannosità del piombo, gli effetti dei microinquinanti sull'uomo, la valutazione degli effetti ecologici dell'inquinamento delle acque.

6. Una prima valutazione dell'attività della C.E.E. in materia ambientale.

La lettura dei Bollettini delle Comunità europee e della serie di documenti di lavoro predisposti in varie date dal Servizio delle Condizioni Ambientali e Tutela dei Consumatori (13), relativi allo stato di avanzamento del Programma (14), consente di formulare una valutazione concreta dell'attività fin qui intrapresa. Tale valutazione assume particolare rilievo per meglio individuare le linee operative sulle quali si muoverà il successivo Programma ambientale e per tentare di ovviare agli inconvenienti nei quali fin qui si è incorsi.

Alla data del 1° maggio 1975, scegliendo nella gamma di azioni indicate nel Programma, la Commissione ha proposto circa una trentina di azioni da concretizzare nella forma di direttive, regolamenti (pochi), decisioni, risoluzioni, raccomandazioni, relative alla valutazione dei rischi sanitari degli inquinamenti (anche da rumore), allo scambio di informazioni tra le reti di sorveglianza e di controllo, alla fissazione degli obiettivi di qualità per alcuni corpi idrici, alla disciplina di taluni prodotti (si ricorda in particolare il tenore di piombo delle benzine, il tenore di zolfo di taluni combustibili liquidi), di taluni settori produttivi (quali quello della carta e del biossido di titanio).

Sono stati inoltre poste in essere azioni nel campo energetico, dell'inquinamento marino, dello smaltimento degli scarti e rifiuti industriali, dei residui dell'attività di consumo, di quelli radioattivi.

Va ricordato inoltre che la teoria economica comunitaria dei beni ambientali ha trovato la sua sistemazione in una raccomandazione del Consiglio agli Stati membri, relativa all'imputazione dei costi in materia di inquinamento (principio inquinatore-pagatore), oltre che in una comunicazione della Commissione agli Stati membri relativa all'inquadramento sul piano comunitario degli aiuti statali a favore della tutela ambientale.

Vanno ricordati, da ultimo, alcuni documenti relativi alla salvaguardia dell'ambiente naturale (agricoltura di montagna e zone svantaggiate⁽¹⁵⁾), protezione degli uccelli e del loro habitat, protezione del patrimonio artistico, architettonico e naturale).

Alla materiale «produzione» di tutta questa gamma di documenti ed atti va aggiunta l'attività di notifica alla Comunità di atti legislativi prodotti nei singoli Stati; ciò nel quadro di un Accordo di informazione del 5 marzo 1973. In questo modo le Amministrazioni competenti dei singoli Paesi sono in grado di essere completamente informate delle iniziative intraprese. A tale attività hanno dato particolare contributo la Francia e la Repubblica Federale Tedesca che in questo momento, almeno a giudicare dalla quantità di normativa notificata, sono tra i Paesi più attivi nel campo della legislazione ambientale interna.

Tutta l'attività di cui si è fin qui dato traccia, sia pur sommaria, è certamente un segno di vivacità degli organi comunitari alla quale, peraltro, non fa sempre riscontro una reale originalità negli interventi e soprattutto nella capacità di previsione a lungo termine. È infatti abbastanza riduttivo, anche da un punto di vista politico, stare a discutere, come spesso accade nelle riunioni comunitarie, della quantità massima accettabile di anidride solforosa per un certo bacino aereo impegnandosi in lunghe discussioni per un punto in più o in meno, in un mondo nel quale le relazioni economiche tra aree geografiche sono sempre più intense.

Il giudizio sintetico che comunque si può formulare sul Programma ambientale della

C.E.E. e su quello di Ricerca e Sviluppo è che gli stessi sono certamente vasti, ma che a questa caratteristica non sempre ha fatto riscontro una coerenza e compatibilità negli interventi che facesse realmente pensare ad una *politica* piuttosto che ad una *somma di interventi*.

In ogni caso è possibile indicare più puntualmente le critiche che da più parti sono state fin qui formulate.

Una prima osservazione è che la lamentata carenza di un'organica visione di lungo periodo si traduce in una reale dispersione di risorse finanziarie, oltre che in un cattivo impiego delle non eccessive risorse umane di cui i Servizi della Comunità dispongono.

Una seconda osservazione riguarda l'impostazione del programma ambientale che viene giudicata conservativa, laddove sarebbe occorsa una maggiore forza propulsiva, di intervento reale. Più esplicitamente si vuol dire che il Programma ha privilegiato la lotta ed il contenimento di alcune specifiche forme di inquinamento rispetto alla individuazione e rimozione delle cause e delle implicazioni sociali, economiche e culturali del degrado ambientale. Si rende di conseguenza necessario dare maggiore risalto al contenuto economico del Programma stesso, individuando le conseguenze e gli stimoli che esso implica sull'apparato produttivo e, in generale, sull'utilizzo delle risorse ambientali. A questo proposito qualche studioso ha affermato che la C.E.E. ha voluto delegare la funzione di riflessione sugli aspetti economici delle politiche ambientali, ad un'altra organizzazione internazionale, l'O.E.C.D. In questo senso è come se la Comunità «andasse a rimorchio» delle decisioni assunte in tale sede ove il peso di certi Paesi, come gli U.S.A., con tutte le caratteristiche del loro modello industriale e di consumi, è molto forte.

Merita conto ancora far notare l'assenza, nel pur ambizioso Programma, di interventi sui problemi urbani e di assetto del territorio: si pensi al dissesto idrogeologico di certe parti del territorio comunitario intorno al quale non si legge alcuna proposta né politica né operativa. Questi aspetti non sono di poco conto soprattutto per il nostro Paese dove sarebbe auspicabile che gli impegni assunti in sede sovranazionale supplis-



Il Centro d'informazione del Consiglio d'Europa per la conservazione della natura organizzerà, nel 1976-1977, una campagna pubblicitaria sulla conservazione e la sistemazione delle zone umide. Seguendo le orme delle sue stesse campagne in favore del suolo e dell'acqua il Centro si propone di richiamare l'attenzione, ovunque in Europa, su uno degli aspetti più variati e produttivi — ma anche uno dei più minacciati — del nostro ambiente: le zone umide. Grazie alla stretta collaborazione con taluni organismi specializzati, come l'Ente internazionale di ricerca per la protezione della selvaggina (Bureau international de recherche pour la protection de la sauvagine), si spera che questa intensa pubblicità permetta non soltanto di far comprendere al pubblico e alle autorità competenti la necessità di conservare le zone umide ma anche di formulare, al riguardo, delle proposte concrete. Nella foto: una visione invernale di una «bassa» a Ponte Alberete (Ravenna). (Foto: Lab. Zoologia appl. Caccia)

sero alla carenza di attività politica interna, o quanto meno la stimolassero.

Un'ultima osservazione formulabile riguarda la limitata sutura, nonostante alcuni riferimenti ed enunciati, tra la politica ambientale della Comunità e le altre politiche settoriali della stessa (agricola, industriale, ecc.). L'unico esempio valido che indichi un legame di tale tipo è costituito dalla direttiva relativa all'agricoltura di montagna di cui si è già detto.

Tutte le osservazioni fin qui svolte riguardano l'attività comunitaria. E opportuno a questo punto vedere come il nostro Paese ha partecipato alla concreta realizzazione del Programma.

Occorre qui distinguere tra il contributo degli organi della Pubblica Amministrazione e quello degli Istituti di ricerca universitari e non, delle aziende, ecc.

Il contributo dell'Amministrazione è stato, per forza di cose, ed a motivo della carenza di coordinamento tra i Ministeri interessati, frammentario, episodico, in ogni caso poco propulsivo. Ciononostante l'«attivismo» di alcuni Ministeri e di alcuni validi funzionari (si ricorderanno tra gli altri il contributo del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, quello del Bilancio e della Programmazione economica, quello della Ricerca scientifica, ecc.) ha consentito, in fase di elaborazione delle varie azioni co-

munitarie, di sottolineare alcuni aspetti che venivano ritenuti prioritari e tali da richiedere un intervento immediato, quali ad esempio i problemi posti dalla rarefazione di talune risorse naturali e quelli relativi al miglioramento dell'ambiente agricolo forestale⁽¹⁶⁾.

L'impatto del Programma sull'opinione pubblica e sul mondo accademico-scientifico è stato purtroppo, almeno ad avviso di chi scrive, limitato, episodico, poco produttivo. Le piccole università, quelle periferiche o ai margini dei grandi circuiti accademici, quelle nelle quali magari è maggiore la disattenzione dei docenti per i problemi che trascendono gli interessi delle comunità locali, quelle dove forse è più connaturale una minore capacità di dialogo con le amministrazioni pubbliche (anche internazionali), certamente ben poco hanno profittato di questa iniziativa.

Più in generale non si può dire che la comunità scientifica italiana (ma esiste come comunità?) abbia contribuito allo scrutinio, alla gestione ed al controllo del piano stesso in maniera realmente significativa. Gli studiosi che vi hanno preso parte lo hanno fatto molto spesso a titolo personale, in qualità di «esperti», il che ha determinato un limitato coinvolgimento reale delle strutture di ricerca pubbliche, che hanno spesso ignorato l'iniziativa.

Ciò purtroppo costituisce una riprova della carente gestione politica della ricerca nel nostro Paese.

7. Verso un secondo Programma d'azione comunitario ed un secondo Programma di Ricerca e Sviluppo in materia di ambiente.

Il 31 dicembre di quest'anno il Programma d'azione in corso verrà a scadenza. Quindi entro tale data, e comunque con non molti ritardi, la Commissione dovrà presentare al Consiglio, per l'approvazione, (è opportuno tener presente che la presidenza di turno è italiana il che ha notevoli risvolti politici) una proposta di Programma di azione per il prossimo quinquennio (1976-1980).

Un documento contenente «Prime considerazioni sul 2° Programma di azione delle Comunità Europee in materia di ambien-

te»⁽¹⁷⁾ è stato di recente indirizzato dal Vice Presidente della Commissione, l'italiano Scarascia Mugnozza al Presidente del Consiglio delle Comunità. Le linee, molte generali, tracciate in tale documento precisano che il prossimo Programma dovrebbe assicurare una continuità alla azione già intrapresa nel precedente, all'occorrenza intensificandola, dovrebbe accentuare il carattere preventivo e previsionale delle misure da adottare, coordinando i programmi nazionali ed armonizzando le politiche in base ad una concezione comune a lungo termine, dovrebbe contribuire alla lotta contro gli sprechi di ogni tipo connessi all'espansione economica prestando maggiore attenzione alle politiche di sviluppo del Terzo Mondo.

È auspicabile che questo nuovo piano tenga conto di alcuni eventi che si sono evidenziati in modo molto netto negli ultimi anni, primo fra tutti la lezione che la crisi energetica ha dato al nostro corrente modo di gestire le risorse ambientali. Per essere più espliciti il Programma dovrebbe dare maggiore enfasi al concetto di ambiente come fondo (da tutelare) di risorse rinnovabili-utili, oltre che per i principi di una generica ed ideale ecologia, per garantire livelli stabili di produzione ed occupazione.

Le linee di principio a cui si è fatto in precedenza cenno dovranno andare a svilupparsi in un concreto articolato di proposte da parte degli uffici comunitari.

Dal punto di vista sia organizzativo che dei contenuti è auspicabile che si pervenga ad un progetto di programma quinquennale che tracci una «filosofia» della politica ambientale europea e si articoli poi in programmi di lavoro annuali, più flessibili e quindi modificabili in relazione alle esigenze che via via si determinano.

Accanto al Programma di azione di cui si è detto dovrà essere approvato un Programma pluriennale di ricerca e sviluppo delle Comunità nel campo dell'ambiente, quale rinnovo del precedente che scade anch'esso al 31 dicembre di questo anno.

La lettura della proposta sufficientemente dettagliata inoltrata dalla Commissione al Consiglio⁽¹⁸⁾ consente di presentare ai lettori le linee generali sulle quali il Programma stesso è articolato. Le finalità che esso si propone consistono essenzialmente nello svi-

luppo delle attività di ricerca e sviluppo a sostegno del Programma di azione ed in particolare delle azioni volte alla riduzione degli inquinanti, di quelle miranti al miglioramento dell'ambiente naturale, delle decisioni e delle attenzioni comunitarie relative ai problemi energia-ambiente.

Questo progetto di interventi, che conta su di un finanziamento di 18.500.000 unità di conto si presenta flessibile rispetto al precedente, tanto che ne viene prevista una possibile revisione al 1978 onde graduare le azioni ad eventuali nuove esigenze di ricerca insorte nel frattempo.

Le azioni specifiche che verranno intraprese sono progettate essenzialmente a due livelli: da un lato *azioni comuni* cioè finanziate in parte o totalmente con il bilancio della Comunità, dall'altro *azioni concertate* che vengono finanziate essenzialmente con fondi nazionali mentre la Comunità si accolla solo le spese di coordinamento. Viene inoltre dichiarata un'ampia disponibilità verso l'associazione alle iniziative di ricerca dei paesi terzi, cioè estranei alla Comunità, di antica, ma anche di recente tradizione scientifico-tecnologica.

È stato precisato inoltre che la durata dei contratti di ricerca può giungere fino a tre anni. Dopo che il testo ufficiale del Programma sarà stato approvato e pubblicato verrà richiesta, come in passato, mediante una «comunicazione» della Commissione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità, la collaborazione di tutti i ricercatori interessati. Ci si augura che il nostro Paese opportunamente sensibilizzato, voglia partecipare con le sue strutture di ricerca pubbliche e private a questa iniziativa.

I settori intorno ai quali appare focalizzata l'attenzione sono essenzialmente quattro. Con un primo tipo di ricerche di base orientate si mirerà a fissare i criteri (rapporti esposizione-effetto) per le sostanze inquinanti ed i prodotti chimici presenti nell'ambiente, sulla base di una scala di priorità che tenga conto delle necessità più urgenti di informazione e delle attività nazionali già in corso. Pertanto costituiranno oggetto di azioni di ricerca comuni i metalli pesanti, i microinquinanti organici, l'amianto e gli altri materiali fibrosi, alcuni nuovi prodotti chimici, alcuni particolari inquinanti del-

l'aria e dell'acqua, gli scarichi termici, alcuni temi concernenti l'ambiente marino e l'inquinamento fonico.

Un secondo settore si occuperà, con ricerche da svolgere come azione comune, della R. & S. della gestione delle informazioni ambientali con particolare riguardo ai prodotti chimici che possono costituire un pericolo per la salute e per l'ambiente.

Un terzo settore, impostato su di un'azione concertata, si occuperà della R. & S. necessaria per la prevenzione e la riduzione degli inquinanti e degli inconvenienti ambientali, anche mediante l'impiego di «tecnologie pulite». In particolare sono proposte azioni di ricerca inerenti alla riduzione dell'inquinamento idrico (mediante trattamento biologico e fisico chimico delle acque di scarico e di altre acque non potabili, mediante trattamento ed impiego dei fanghi di depurazione delle acque di scarico, mediante trattamento degli effluenti provenienti da particolari settori di attività industriale), alle conseguenze per l'ambiente derivanti dallo smaltimento dei rifiuti solidi, ecc.

Il quarto ed ultimo settore di ricerca, riguardante il miglioramento dell'ambiente naturale, dovrebbe assumere maggiore rilievo rispetto a quello che gli era stato dato nel precedente Programma di R. & S. sviluppandosi su di una serie di azioni comuni e concertate inerenti alla ricerca di base orientata sulle strutture e sulla funzione degli ecosistemi e sui cicli biogeochimici, al recupero dei terreni deteriorati o abbandonati, all'applicazione delle tecniche di telerilevamento per lo studio delle perturbazioni ambientali, alle conseguenze ecologiche inerenti all'assetto territoriale, a quelle determinate dalle più recenti tecniche agricole e pratiche colturali.

Come ci si è sforzati di delineare in questo articolo, la massa degli interventi possibili, la somma delle iniziative normative (Programma di azione vero e proprio) e di ricerca (Programma di R. & S. in materia ambientale) è veramente vasta e articolata, offrendo possibilità di inserimento validissime e qualificate.

L'autore dell'articolo e curatore della rubrica è a disposizione dei lettori per fornire ulteriori eventuali informazioni, mettere a disposizione il

materiale documentario disponibile e raccogliere proposte.

Si prega di indirizzare ogni richiesta alla Redazione della Rivista.

L'Autore:

Dott. G. CANNATA - Istituto di Studi Economici e Centro di studi sull'ambiente dell'Università Internazionale degli Studi sociali - Viale Pola, 12, 00198 Roma (tel. 06/855241).

(*) La ricerca sull'attività internazionale in materia ambientale è stata svolta nel quadro di una ricerca parzialmente finanziata dal Ministero della Pubblica Istruzione.

NOTE

(1) United Nations Environment Programme, P.O. Box 30552, Nairobi, Kenya. I lettori interessati potranno richiedere il bollettino di informazioni «UNEP News».

(2) Nel prossimo numero verrà presentato ai lettori la lista degli indirizzi utili per stabilire i contatti con le organizzazioni suddette.

(3) Si parla di Trattati in quanto le Comunità Europee sono state costituite con tre differenti Trattati, quello di Parigi C.E.C.A. e quelli di Roma (C.E.E. ed EURATOM).

(4) Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Grecia, Giappone, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia.

(5) Le valutazioni a cui si fa riferimento nel testo, presentate in occasione delle riunioni di alcuni gruppi di lavoro dell'O.E.C.D., sono riportate, tra l'altro, nel volume O.E.C.D., «Economic implications of pollution control: a general assessment», O.E.C.D., Paris, 1974.

(6) Basti pensare, a questo proposito, al rilievo che, rispetto all'intera materia ambientale, viene dedicato alla protezione delle acque del bacino del Reno dagli inquinanti, cfr. Sezione II, Capitolo 6, Parte II del Programma ambientale, *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, (112), 26-28, 20 dicembre 1973.

(7) *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, (112), 20 dicembre 1973.

(8) Il Programma pluriennale di Ricerca e Sviluppo è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, (189), 11 luglio 1973.

(9) Più specificamente questa azione comprendeva lavori relativi alla analisi e sorveglianza dell'inquinamento, alla migrazione nell'ambiente delle sostanze inquinanti, alla modellistica ed alla analisi dei sistemi applicata ai problemi di eutrofizzazione di un lago, all'inquinamento atmosferico, allo studio teorico dell'inquinamento termico, alla ossidazione catalitica degli inquinanti dell'acqua.

(10) I principali studi riguardavano indagini epidemiologiche sugli effetti dell'inquinamento atmosferico ed idrico, ricerche sulla dannosità del piombo, sugli effetti dei microinquinanti sull'uomo, sulla telerilevazione dell'inquinamento

atmosferico, studi sulla creazione di una banca di dati sui prodotti chimici che possono inquinare l'ambiente.

(11) La «comunicazione» è apparsa sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, (61), 28 luglio 1973. Vien fatto di chiedersi quanti degli Istituti universitari italiani abbiano saputo — e penso soprattutto ai minori o a quelli ubicati in sedi periferiche — inserirsi in questa attività.

(12) L'unità di conto utilizzata nelle valutazioni monetarie delle Comunità europee è pari a 0,88867088 grammi di oro fino. Essa corrispondeva al valore del dollaro anteriormente alla svalutazione del 1971. In concreto oggi una unità di conto equivale a 833 lire.

(13) Il Servizio Condizioni ambientali e tutela dei consumatori (200, rue de la Loi, 1049 Bruxelles) è preposto all'attività in materia ambientale in seno alle Comunità. Esso si articola in tre unità di cui due riguardano l'ambiente e, precisamente, l'unità «Prevenzione degli inquinamenti e perturbazioni ambientali» e quella «Studi generali e miglioramento delle condizioni ambientali». A tale Servizio vanno indirizzate le richieste di ulteriori informazioni.

(14) Si trascrivono di seguito, per eventuale necessità del lettore, i numeri dei documenti prodotti dai Servizi della Commissione relativi allo stato di avanzamento del Programma ambientale alle varie date: 15 ottobre 1973 - SEC (73)3779; 1 febbraio 1974 - SEC(74)505; 1 giugno 1974 - SEC(74)2297; 15 ottobre 1974 - SEC(74)3889; 5 maggio 1975 - SEC(75)1774.

(15) Questa direttiva, tenuto conto di alcune circostanze fondamentali, quali la necessità di conservare l'ambiente naturale delle zone montane e di alcune altre definite svantaggiate, tenuto conto dell'ipotesi che gli agricoltori costituiscono una valida forma di presidio del territorio e che differenti condizioni di reddito agricolo sono la causa del massiccio esodo rurale, predispone un regime particolare di aiuti a favore di tali zone cfr. *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, (128), 19 maggio 1975. Purtroppo, poiché il finanziamento dell'iniziativa deve essere effettuato in parte dalle Comunità ed in parte da ciascuno Stato membro, alla luce delle attuali difficoltà finanziarie del nostro Paese, questa iniziativa avrà limitata applicazione per l'Italia.

(16) La posizione italiana su questi aspetti è stata rappresentata in un documento dal titolo «Proposte per l'attuazione concreta del Titolo II azioni per il miglioramento dell'ambiente» del «Programma d'azione delle Comunità europee per la protezione dell'ambiente» (documento R/1789/74 (ENV 84), 12 luglio 1974), che ha suscitato un notevole dibattito in seno agli organismi comunitari.

In particolare, con questo documento, la delegazione italiana alla C.E.E. intendeva sottolineare il problema della gestione delle risorse idriche (quantità-qualità), invitando la Comunità ad approfondire gli studi relativi sia alla domanda che all'offerta di acqua, onde garantire una disponibilità adeguata ai diversi utilizzi. Inoltre la proposta italiana invitava la Co-

munità a procedere ad una classificazione del territorio dal punto di vista ambientale, in aree equilibrate, aree squilibrate, aree marginali, a seconda del ruolo in esse svolto dalle risorse agricolo-forestali.

(17) Il documento ufficiale delle Comunità reca il titolo «Prime riflessioni sul secondo programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale» (COM(75)289 def. del 17 giugno 1975).

(18) Il documento della Commissione reca il titolo «Proposta di programma pluriennale di ricerca e sviluppo per la Comunità Economica Europea nel campo dell'ambiente (azione indiretta): 1976-1980» (COM(75)353 def. del 15 luglio 1975).

Provvedimenti posti in essere dalle istituzioni comunitarie per i quali è già stato espletato tutto l'iter procedurale e che sono già in vigore (al 30-9-1975).

- Direttiva del Consiglio concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri;
- direttiva del Consiglio sul deposito ed il trattamento degli olii usati;
- raccomandazione del Consiglio agli Stati membri concernente la imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente;
- comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'inquadramento sul piano comunitario degli aiuti statali a favore dell'ambiente;
- direttiva del Consiglio concernente l'agricoltura di montagna e di alcune altre zone svantaggiate;
- raccomandazione della Commissione agli Stati membri relativa alla protezione degli uccelli e del loro habitat;
- raccomandazione della Commissione agli Stati membri relativa alla protezione del patrimonio architettonico e naturale;
- regolamento del Consiglio concernente l'istituzione di una fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro;
- decisione del Consiglio relativa alla partecipazione della Comunità alla conclusione della Convenzione di Parigi per la prevenzione dell'inquinamento marino di origine tellurica;
- risoluzione del Consiglio relativa ad un elenco riveduto degli inquinanti di seconda categoria da studiare nel quadro del programma di azione in materia ambientale;
- risoluzione del Consiglio sull'energia e l'ambiente;
- direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti;
- decisione del Consiglio intesa ad instaurare una procedura comune per il reciproco scambio di informazioni tra le reti di sorveglianza e di controllo dei dati relativi all'inquinamen-

to atmosferico provocato dai composti dello zolfo e dalle particelle in sospensione.

Documenti trasmessi dalla Commissione al Consiglio per i quali non è stato ancora espletato l'iter o per i quali è ancora aperto il dibattito.

- Proposta di direttiva del Consiglio riguardante i criteri di nocività del piombo e la sorveglianza della popolazione per quanto concerne il rischio saturnino COM(75)166;
- proposta di direttiva del Consiglio riguardante le norme di qualità atmosferica per il piombo COM(75)166;
- proposta di direttiva del Consiglio concernente l'inquinamento dell'acqua marina e dell'acqua dolce da balneazione (obiettivi di qualità) COM(74)2255;
- proposta di direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla composizione della benzina tenore di piombo COM(73)2050;
- proposta di direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni dei Paesi membri relative al tenore di zolfo di taluni combustibili liquidi COM(74)158;
- proposta di direttiva del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli oggetti di ceramica destinati ad entrare in contatto con gli alimenti (limitazione dei quantitativi di piombo e di cadmio estraibili) COM(74)2173;
- proposta di direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione in commercio e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi COM(74)1889;
- proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva del Consiglio del 6-2-1970 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore COM(74)1175;
- proposta di direttiva del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla misura del livello sonoro del materiale e delle macchine per cantieri COM(74)2195;
- proposta di direttiva del Consiglio relativa alla riduzione dell'inquinamento delle acque provocato dalle industrie della pasta da carta negli Stati membri COM(74)2256;
- comunicazione della Commissione al Consiglio relativa ai negoziati per la conclusione di una convenzione europea per la protezione delle acque dolci internazionali dall'inquinamento COM(74)2029;
- progetto di decisione del Consiglio riguardante la riduzione dell'inquinamento idrico provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità COM(74)1706;

- proposta di direttiva del Consiglio concernente la raccolta, la rigenerazione e/o la distruzione di policlorodifenili (PCB) COM(75)38;
- programma concernente la gestione ed il deposito dei residui radioattivi COM(74)2285;
- proposta di decisione del Consiglio che istituisce una procedura comune per la costituzione e l'aggiornamento continuo di un inventario europeo delle fonti di informazione in materia ambientale COM(75)73;
- proposta di direttiva del Consiglio recante misure di carattere forestale COM(74)170;
- progetto di risoluzione del Consiglio riguardante l'adeguamento al progresso tecnico di direttive relative alla protezione e al miglioramento dell'ambiente COM(74)250;
- proposta di direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio COM(75)339 def.;
- progetto di decisione del Consiglio intesa ad autorizzare la Commissione a partecipare ai negoziati per la conclusione di una convenzione relativa alla protezione del Reno contro l'inquinamento chimico;
- proposta di direttiva del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano COM(75)394 def.;
- progetto di decisione del Consiglio concernente la partecipazione della Comunità economica europea alla negoziazione di una convenzione quadro completata da un protocollo per la prevenzione dell'inquinamento marino di origine tellurica nel Mediterraneo COM(75)229 def.