

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali

COM(2005) 670 def. — [SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684]

(2006/C 309/14)

La Commissione europea, in data 21 dicembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 maggio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore RIBBE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 5 luglio 2006, nel corso della 428ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 157 voti favorevoli, 2 voti contrari e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni del comitato

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo, in linea di principio, accoglie con favore la presentazione della comunicazione della Commissione *Strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali* e appoggia gli obiettivi ivi descritti intesi a migliorare la produttività e l'efficienza delle risorse, vale a dire a scorporare ulteriormente la crescita economica dallo sfruttamento delle risorse, riducendo al medesimo tempo anche l'impatto ambientale delle risorse impiegate.

1.2 Il Comitato ricorda nuovamente quanto già segnalato due anni fa alla Commissione, e cioè che una strategia della Commissione in questo campo deve affrontare in modo approfondito anche la questione delle risorse non rinnovabili. Uno dei punti maggiormente criticati dal Comitato è il fatto che il documento della Commissione non dia seguito a questa richiesta.

1.3 A parere del Comitato la strategia dovrebbe contenere anche indicazioni chiare in merito alle risorse non rinnovabili, che sicuramente dovrebbero andare oltre l'orizzonte temporale previsto per la strategia stessa (25 anni). Il Comitato reputa pertanto che sia opportuno integrare la strategia ed estenderne l'orizzonte temporale a un periodo di 50-100 anni, fermo restando che in questo caso, ovviamente, andranno definite delle tappe intermedie.

1.4 D'altra parte va considerato che per la conservazione di determinate risorse naturali (come ad es. gli stock ittici) non si può assolutamente più perdere tempo, ragion per cui a questo riguardo sono indispensabili subito delle azioni concrete.

1.5 Affinché una vera strategia abbia successo è indispensabile formulare anzitutto obiettivi chiari e tangibili, che andranno poi realizzati con strumenti concreti da definire in modo altrettanto chiaro (che costituiscono la strategia vera e propria). Tuttavia nel documento della Commissione si cercano invano sia obiettivi chiari che strumenti concreti, e questo è dovuto sicuramente anche al fatto che, considerato il gran numero di risorse naturali, non può esistere una strategia che tenga conto di tutte e di tutto. A tal fine sono necessarie piuttosto singole strategie specifiche per ciascun settore, e la Commissione, del resto, sta in parte lavorando in tal senso.

1.6 Il Comitato, pertanto, non può considerare la comunicazione della Commissione una vera strategia, ma piuttosto una filosofia di fondo che è assolutamente degna di approvazione e corretta, ma non potrà essere attuata con le banche dati proposte e i gruppi di esperti che si prevede di istituire.

2. Elementi principali e contesto del parere

2.1 Il 1° ottobre 2003 la Commissione europea aveva pubblicato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo intitolata «Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali»⁽¹⁾. Nella comunicazione venivano discusse le basi di una tale strategia e veniva avviato un primo processo di consultazione con le parti coinvolte o interessate.

2.2 Il Comitato, nel suo parere del 28 aprile 2004 sull'uso sostenibile delle risorse naturali⁽²⁾, aveva approvato, in linea di principio, la proposta della Commissione di elaborare una strategia in materia.

2.3 Lo scorso 21 dicembre 2005 la Commissione ha presentato una comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla Strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali⁽³⁾, che è oggetto del presente parere.

2.4 Il Comitato, ovviamente, esprime anche in questo caso parere favorevole sulla presentazione della «strategia», che a suo avviso va considerata anche nel contesto della strategia per lo sviluppo sostenibile. Secondo il Comitato è assolutamente necessaria una strategia europea per la conservazione delle diverse risorse naturali rinnovabili e non rinnovabili per poter affrontare in modo sostenibile le sfide che si presenteranno. La comunicazione all'esame va decisamente nella direzione giusta, ma secondo il Comitato le iniziative e le azioni ivi descritte non sono sufficienti.

3. Osservazioni in merito al contenuto della comunicazione della Commissione

3.1 Nell'analisi intrapresa dalla Commissione sui problemi da risolvere, le due comunicazioni naturalmente non si differenziano. In entrambe si afferma infatti quanto segue:

- il funzionamento della nostra economia dipende dalla presenza, e quindi dalla disponibilità, di risorse naturali sia rinnovabili sia non rinnovabili,
- le risorse naturali sono importanti per la nostra qualità di vita,

⁽¹⁾ COM(2003) 572 def. dell'1.10.2003.

⁽²⁾ GU C 117 del 30.4.2004.

⁽³⁾ COM(2005) 670 def. del 21.12.2005.

- i modelli di impiego delle risorse nella loro forma attuale non possono essere mantenuti, anche se «l'Europa ha migliorato in modo significativo l'uso efficiente dei materiali»,
- è pertanto urgentemente necessario un disaccoppiamento (*decoupling*) ancora più deciso della crescita economica dall'uso delle risorse ovvero dal loro consumo e
- un uso delle risorse non efficiente e uno sfruttamento eccessivo di risorse rinnovabili frenano nel lungo periodo la crescita economica.

3.2 Nel documento all'esame viene tuttavia sottolineato con un'intensità decisamente maggiore che non si tratta solo di disaccoppiare la crescita economica dall'impiego delle risorse, ma anche di ridurre le conseguenze ambientali del loro impiego (che è già stato o va ridotto); si tratta quindi di una specie di duplice strategia che la Commissione aveva già presentato anni fa, prima dell'adozione della strategia per lo sviluppo sostenibile, utilizzando il concetto di «fattore dieci».

3.3 Un esempio al riguardo potrebbe essere il seguente: oggi le moderne centrali a carbone, avendo un grado di efficienza maggiore, producono un chilowattora di corrente con un impiego di risorse limitato. Tuttavia, per diminuire ulteriormente l'impatto ambientale, attualmente ci si sforza ad esempio di ridurre maggiormente la rilevanza climatica di ogni tonnellata di carbone utilizzato, anche mediante lo sviluppo di cosiddette centrali «neutrali per il clima» in cui la CO₂ prodotta viene dapprima catturata, per poi procedere allo stoccaggio geologico.

3.4 Nella «strategia» all'esame si afferma che questo approccio improntato all'efficienza deve diventare un principio valido per l'impiego di tutte le risorse naturali, cosa di cui il Comitato si compiace vivamente.

Osservazioni critiche del Comitato

3.5 Sebbene il Comitato appoggi pienamente questo approccio della Commissione, esso deve tuttavia formulare alcune osservazioni molto critiche in merito alla «strategia» all'esame.

3.6 La Commissione nella sua comunicazione afferma che occorre distinguere tra risorse rinnovabili e non rinnovabili e che i problemi principali riguardano piuttosto le risorse rinnovabili (per es. le risorse ittiche, le acque dolci).

3.7 La Commissione segnala che l'uso delle risorse è al centro dei dibattiti di politica ambientale europei già da trent'anni e che «una delle principali preoccupazioni degli anni '70, conseguente alla prima crisi petrolifera, era (...) costituit[a] dalla scarsità delle risorse naturali e dai limiti della crescita». Tuttavia «non è stato dimostrato che la scarsità delle risorse sia un fattore problematico come si temeva anni addietro. Il mondo non è a corto di combustibili fossili ed il mercato, attraverso il meccanismo dei prezzi, è riuscito a gestire e a regolare la loro scarsità».

3.8 In pratica il problema ambientale non consiste principalmente nel fatto che, per esempio, una risorsa non rinnovabile sia scarsa, ancora disponibile o non più disponibile. Il problema ambientale (e anche la Commissione parte proprio da questa considerazione) dipende dalle conseguenze dell'uso ovvero dello sfruttamento eccessivo (per esempio le conseguenze climatiche). Quindi, dal punto di vista ecologico non è un problema in sé il

fatto che l'energia solare immagazzinata sotto forma di petrolio, carbone o gas si esaurisca. Il Comitato fa però notare che l'indisponibilità di risorse non rinnovabili, che comincia a farsi sentire, si dimostrerà invece un problema drammatico per la nostra economia e quindi anche un problema sociale con notevoli conseguenze per il tenore di vita delle persone. Non si tratta quindi solo della questione dell'impatto ecologico dello sfruttamento delle risorse, ma, al contrario, si deve assolutamente tener conto anche del potenziale accesso delle generazioni attuali e di quelle future alle risorse naturali. Pertanto, una delle sfide centrali dei prossimi decenni nel quadro del dibattito sulla sostenibilità consiste nel garantire la disponibilità delle risorse anche per le future generazioni. Secondo il Comitato, quindi, il problema della diminuzione delle risorse non ha esclusivamente una valenza ambientale, ma riguarda la sostenibilità che, com'è noto, comprende parametri ambientali, sociali ed economici.

3.9 Il riferimento della Commissione al «mercato», che reagisce alla diminuzione dell'offerta con prezzi più alti, è giustissimo. Tuttavia, gli aumenti talvolta spettacolari del prezzo del petrolio negli ultimi mesi, che hanno colpito duramente anche l'economia europea, naturalmente non possono essere ricondotti solo al prevedibile esaurimento nel lungo termine delle risorse non rinnovabili, ma sono anche legati al potere di mercato del quasi monopolio dell'offerta e all'instabilità politica dei paesi in cui si trovano in prevalenza tali risorse.

3.10 Il CESE rinvia alle osservazioni già formulate due anni fa nel suo parere sul primo progetto di strategia: presentare adesso una «strategia» che si estende solo su 25 anni e che non si occupa, o lo fa in misura del tutto insoddisfacente, della riduzione (a lungo termine senz'altro prevedibile) ovvero dell'esaurimento di determinate, cruciali risorse non rinnovabili (come per es. i combustibili fossili) vuol dire inviare un segnale sbagliato alla società. A parere del CESE la disponibilità di risorse non rinnovabili costituisce un elemento decisivo ai fini dell'assunzione di responsabilità per quanto riguarda i criteri previsti in materia di sostenibilità.

3.11 In questo contesto il Comitato ricorda che numerosi settori economici si basano non solo, in generale, sulla disponibilità di fonti di energia fossili, ma anche sulla loro disponibilità a prezzi contenuti. Le economie nazionali con queste caratteristiche avranno in futuro i maggiori problemi di adattamento. In questo senso il Comitato sottoscrive l'affermazione della Commissione secondo cui «l'uso inefficiente delle risorse» rappresenta «a lungo termine un freno alla crescita».

3.12 Per il momento l'aumento del prezzo delle risorse può ancora essere compensato fino a un certo punto da misure volte ad aumentare l'efficienza. In molti settori, per es. in quelli dei trasporti e dell'energia, situazioni di scarsità ovvero prezzi estremamente elevati potrebbero però richiedere cambiamenti strutturali più significativi. Dato che ciò può essere legato a investimenti molto rilevanti, si dovrebbe intervenire quanto più rapidamente possibile per evitare che i fondi vengano allocati in modo inefficiente.

3.13 Un esempio di riflessione strategica a lungo termine è l'annuncio del governo svedese non solo di rinunciare all'energia nucleare, ma anche di cominciare a uscire dalla dipendenza dal petrolio. È ovvio che una tale impostazione è immaginabile solo come percorso di lungo periodo, che però deve essere iniziato tempestivamente per evitare rotture successive sia in economia che nella società.

3.14 Il Comitato è pertanto del parere che la strategia dell'Ue dovrebbe affrontare in modo attivo i problemi, cosa che essa purtroppo non fa. Ci si chiede se ciò non dipenda dal fatto che effettivamente l'orizzonte temporale di 25 anni sia (decisamente) troppo corto. Il Comitato non può accettare che la Commissione affermi che, all'interno di questa prospettiva temporale, probabilmente non ci si troverà di fronte a gravi fenomeni di scarsità delle risorse non rinnovabili, per cui il problema di queste risorse viene per così dire messo da parte. È necessario che la Commissione si pronunci chiaramente in merito alle risorse non rinnovabili e che tali indicazioni vadano oltre l'attuale prospettiva temporale della strategia. Sarebbe perciò necessario prolungare fin dall'inizio l'orizzonte temporale della strategia, per es. a 50 o addirittura 100 anni, periodo che nell'ottica dell'uso delle risorse è relativamente ridotto. Ovviamente, con un periodo così lungo, per gli obiettivi a lungo termine andranno definite delle tappe intermedie. Il Comitato fa notare che la Commissione, in una comunicazione del 2005 ⁽⁴⁾, aveva annunciato che avrebbe proceduto in tal senso.

3.15 Nel suo documento la Commissione indica come obiettivo principale della strategia quello di «ridurre gli impatti ambientali negativi prodotti dall'uso delle risorse naturali in un'economia in espansione». Non vi è sicuramente nessuno in Europa che si opporrebbe a un obiettivo così generale, ma anche così vago.

3.16 La Commissione rinuncia volutamente a presentare «in questa fase iniziale» della strategia «l'indicazione di valori-obiettivo». Il Comitato ritiene che ciò sia fondamentale sbagliato. Da un lato, infatti, non siamo in una fase iniziale e i problemi sono noti da anni, e in alcuni casi da decenni. Dall'altro il Comitato, già in molte altre occasioni, ha segnalato che, affinché una strategia abbia veramente successo, è indispensabile fissare degli obiettivi chiari. Una strategia è un piano per il raggiungimento di obiettivi dichiarati! Se gli obiettivi sono assenti, formulati in maniera del tutto non vincolante o generici, alla politica viene a mancare anche l'indicazione di quali strumenti d'indirizzo vadano applicati a quale situazione.

3.17 Secondo il Comitato, quindi, la «strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali» non è una vera strategia, ma piuttosto una filosofia di fondo, peraltro totalmente corretta (questo punto va sottolineato esplicitamente), per la quale occorre però ancora elaborare strategie di attuazione specifiche relative alle singole risorse naturali.

3.18 Il Comitato riconosce tranquillamente che è praticamente impossibile trattare in modo completo ed esaustivo tutte le risorse naturali in un'unica strategia. La materia è decisamente troppo complessa, ragion per cui è indispensabile inserire questa giusta filosofia di fondo in strategie specifiche e nella politica generale. Proprio per questo motivo la Commissione, quasi contemporaneamente alla «strategia» all'esame, ha presentato anche una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti ⁽⁵⁾ (indirettamente si tratta anche in questo

caso di una risorsa naturale) e ha annunciato una strategia tematica per la protezione del suolo. Le decisioni strategiche pertinenti devono essere ancorate saldamente nelle politiche settoriali.

3.19 Tutte le parti coinvolte potrebbero così riconoscere più chiaramente qual è il punto di partenza delle varie strategie. Mediante esempi concreti si potrebbero creare dei collegamenti trasversali con altre strategie e altri settori politici a livello dell'UE e degli Stati membri. In tal modo verrebbero definite più chiaramente le competenze e si potrebbe garantire meglio l'attuazione degli obiettivi strategici.

3.20 Quattro iniziative per realizzare gli obiettivi

La Commissione nella comunicazione menziona in totale quattro nuove iniziative, attraverso le quali si intende gettare le basi per la strategia per i prossimi 25 anni:

- «Costruzione della base di conoscenze», che comprende l'istituzione di un centro dati al servizio dei responsabili politici,
- «Misurare il progresso», ossia elaborare diversi indicatori entro il 2008,
- «La dimensione interna», nel cui quadro la Commissione propone, da un lato, che ogni Stato membro dell'UE predisponga misure e programmi nazionali per l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e, dall'altro, l'istituzione di un «Forum di alto livello, formato da alti funzionari nazionali» responsabile per la definizione della politica nel campo delle risorse naturali; questo Forum dovrebbe inoltre essere composto da rappresentanti della Commissione e, «a seconda dei casi» (resta poi da vedere che cosa si intenda con questa espressione), da organizzazioni di consumatori, da ONG ambientaliste, dall'industria, dal mondo accademico, ecc.,
- «La dimensione mondiale», nel cui quadro è prevista l'istituzione di un *panel* internazionale.

3.21 Il Comitato non mette in dubbio l'opportunità e l'utilità delle banche dati e dei nuovi organi. Quante più conoscenze abbiamo e quante più persone, specie persone con responsabilità politiche, si occupano di questo tema, tanto meglio.

3.22 Tuttavia, il Comitato non può non chiedere alla Commissione se essa creda di avere realmente elaborato una «strategia» in grado davvero di avere un peso a livello politico. Con le misure previste, infatti, non è affatto possibile risolvere i problemi descritti.

3.23 Con affermazioni del genere si dà piuttosto a credere che si debba in primo luogo allargare la base delle conoscenze per creare in tal modo i presupposti dell'azione politica. Il Comitato vede in ciò non tanto una strategia per un'azione coerente, quanto piuttosto una strategia del differimento delle decisioni politiche. La Commissione dovrebbe fare tutto il possibile per evitare che si abbia questa impressione.

⁽⁴⁾ COM(2005) 37 def. Cfr. anche i riferimenti al riguardo contenuti nel parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile — Una piattaforma d'azione* (CESE 736/2006).

⁽⁵⁾ COM(2005) 666 def.

3.24 Da anni si sa, per esempio, che la risorsa naturale «pesce» è soggetta a uno sfruttamento davvero eccessivo. La Commissione reagisce a questa situazione minacciosa ogni anno con la richiesta, sicuramente giustissima, di prevedere quote di cattura inferiori, per esempio per evitare una pesca eccessiva del merluzzo ⁽⁶⁾. Senza successo. Questo è un problema che in futuro non si risolverà né con nuovi dati né con nuovi organi.

3.25 Il Comitato auspica quindi che per determinate risorse naturali (ad esempio per la conservazione degli stock ittici) non si continui sempre solo a parlare, ma che alle parole seguano finalmente i fatti.

3.26 Il Comitato desidera con ciò rendere chiaro ancora una volta che non ritiene assolutamente adeguati i cosiddetti «strumenti» previsti dalla Commissione nel quadro della strategia.

3.27 Già nel parere sul documento preparatorio della Commissione, oltre che in diversi altri pareri, per esempio in merito a questioni relative allo sviluppo sostenibile o su temi di politica energetica o dei trasporti, il Comitato ha invitato la Commissione a:

- definire, da un lato, obiettivi chiari, cioè quantificabili, che la politica si propone di raggiungere,
- definire chiaramente, dall'altro, gli strumenti, anche e soprattutto quelli che hanno ripercussioni sul piano fiscale, che si intende utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi. Più volte, per esempio, il Comitato ha chiesto alla Commissione di indicare come intenda conseguire l'internazionalizzazione dei costi esterni, tema oggetto di tante discussioni.

3.28 Fino ad ora non vi è stato neanche un minimo sospetto di un'indicazione del genere da parte della Commissione. Si è tanto lontani dalla definizione di obiettivi concreti, come per es. il concetto di «fattore dieci» ⁽⁷⁾, quanto dalla descrizione e discussione degli strumenti.

3.29 Il Comitato reputa quindi indispensabile che la Commissione, ogni qualvolta parla di una «strategia», indichi chiaramente con quali strumenti di indirizzo politico e con quali misure indispensabili intende realizzare obiettivi definiti chiaramente.

3.30 In questo contesto il Comitato ricorda il proprio parere adottato nel maggio 2006 in merito alla *Comunicazione sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile — Una piattaforma d'azione* ⁽⁸⁾, nel quale affronta parimenti questo problema.

Bruxelles, 5 luglio 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁶⁾ Cosa che tuttavia non ha determinato ancora la scomparsa del merluzzo, specie minacciata, dai menù delle mense delle istituzioni europee.

⁽⁷⁾ COM(1999) 543 def. del 24.11.1999, punto 4.4 (Uso e gestione efficienti delle risorse), pag. 15. Cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Comunicazione della Commissione — L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro? Valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, Verso la sostenibilità* (GU C 204, del 18.7.2000, pagg. 59-67).

⁽⁸⁾ COM(2005) 658 def. — NAT/304: parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile — Una piattaforma d'azione* (CESE 736/2006).