La questione ecologica nell'Unione europea tra politiche ambientali e opinione pubblica

Dr. Valentina Mazzarelli
Dipartimento internazionale
Ufficio progetti

LEGAMBIENTE

LEZIONI D'EUROPA
SETTIMANA EUROPEA 2016

CATTEDRA JEAN MONNET
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SIENA
GIOVEDI' 10 MARZO 2016

L’evoluzione delle politiche ambientali europee: alcune tappe

1973: primo **Programma di Azione europeo per l’Ambiente**

1986: **l’Atto Unico Europeo** enuncia i principi per l’azione della politica ambientale europea: **Principio di prevenzione; Principio chi inquina paga (poi derogato in varie forme); Principio di sussidiarietà.**

1993: **trattato di Maastricht rafforza il ruolo del Parlamento europeo nei confronti delle politiche ambientali** (1992 «Summit della Terra» a Rio de Janeiro con la prima conferenza mondiale sull’ambiente fortemente partecipata dall’opinione pubblica mondiale e le ONG)

1994: a Copenhagen, **viene istituita l’Agenzia Ambientale Europea (AAE)**

1997: **il Trattato di Amsterdam inserisce la tutela ambientale alla base delle politiche della Comunità**, **allo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile** (lo stesso anno, viene adottato il Protocollo di Kyoto finalizzato alla riduzione delle emissioni di gas serra)

LEGAMBIENTE

L’evoluzione delle politiche ambientali europee: alcune tappe

2000: con **l’Agenda Lisbona**, l’Europa si pone l’obiettivo di “*Diventare l’economia basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile*”.

2001: **Il Consiglio Europeo di Göteborg approva la strategia per lo sviluppo sostenibile**, capace di ‘*soddisfare i bisogni dell’attuale generazione senza compromettere quelli delle generazioni future*’ (che darà seguito ad una serie di Direttive importantissime sulle acque, sull’uso di alcune sostanze chimiche, sui limiti ai cd PM10…)

2007: **la Comunicazione della Commissione UE “An Energy Policy for Europe”** e il Consiglio europeo di Primavera sanciscono il cd **20-20-20 ovvero entro il 2020** la riduzione delle emissioni nocive del 20%, l’aumento sempre del 20% della quota di energia da fonti rinnovabili e l’aumento del 20% dell’efficienza energetica (oggi superato con l’obiettivo del 40% rispetto alle emissioni del 1990).

(http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Al27067)

LEGAMBIENTE

In sintesi

Negli Anni 70-80 la politica ambientale dell'UE si è quindi caratterizzata per **un approccio prevalentemente di tipo conservativo e di tutela**.

Con gli anni 90 si è andato lentamente introducendo **un approccio di sistema incentrato sulla complementarietà.** ovvero che tanto i processi industriali, così come quelli legati alla filiera agricola, della pesca, sulla questione energetica non potessero più prescindere dalla variabile ambientale.

Un'impostazione declinata anche a livello di **programmi e fondi strutturali** che sempre di più hanno nell'innovazione «green», nell'eco-efficienza ed eco-compatibilità un elemento trasversale a tutti i programmi con un effetto moltiplicatore importante sia per le singole esperienze buone pratiche, che a livello di comunicazione e partecipazione della società civile e dunque nella creazione di un'opinione pubblica più consapevole.

LEGAMBIENTE

Politiche ambientali europee: sussidiarietà, recepimento e misure d'infrazione

Il problema della «lentezza» nel recepimento così come della violazione del diritto UE è un mal comune molto diffuso ed ha nelle politiche ambientali un elemento ricorrente e per lo più trasversale a quasi tutti i Paesi dell'Unione.

Lo stesso principio di «sussidiarietà» può giocare un ruolo negativo la dove nella fase attuativa/regolamentare la norma necessità di passaggi nei vari livelli amministrativi.

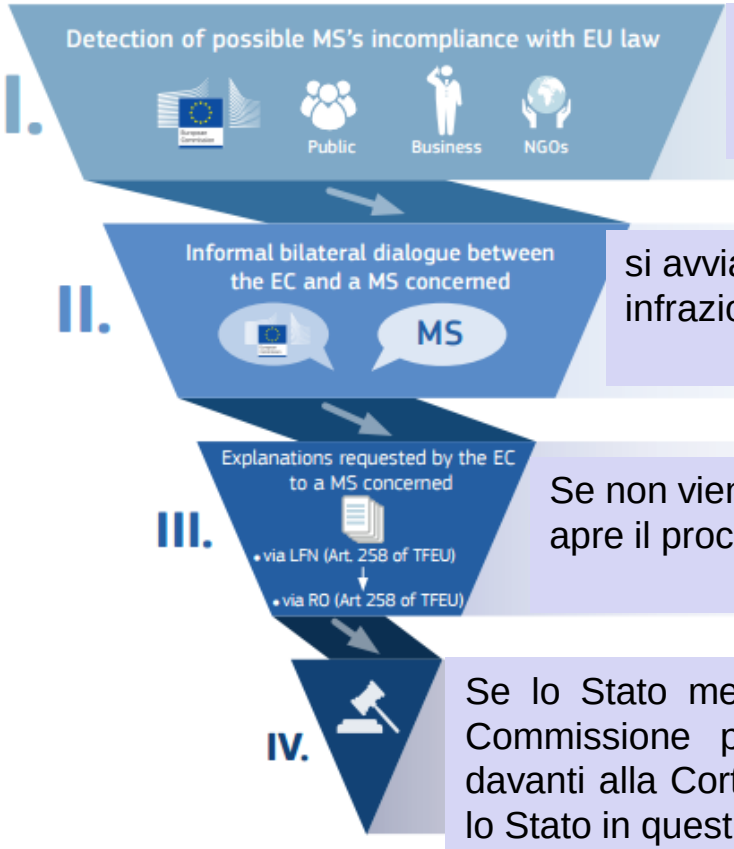
Si stima che se la legislazione europea sui rifiuti venisse pienamente attuata potrebbe creare 400.000 posti di lavoro e ridurre i costi annui netti di 72 miliardi di euro.(1)

(1) Fonte: Le politiche dell'Unione europea - Ambiente, Rapporto della Commissione Europea DG Gominicazione, novembre 2014

LEGAMBIENTE

Le misure di infrazione

Un momento di partecipazione «attiva» dei cittadini europei - prevalentemente in forma organizzata - successiva alla fase legislativa è quello dove assolve al ruolo di «controllore» del diritto europeo.



la Commissione individua una possibile violazione del diritto dell'UE o le viene segnalata in una denuncia

si avvia la fase di un dialogo strutturato pre-infrazione (EU Pilot, introdotto nel 2008).

Se non viene trovata una comune soluzione, si apre il procedimento formale d'infrazione

Se lo Stato membro non si adegua al parere motivato, la Commissione può presentare ricorso per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee contro lo Stato in questione , avviando così la fase di giudizio.

LEGAMBIENTE

Le misure di infrazione : l'Italia

Nell'aggiornamento a febbraio 2016 della banca dati Eur-Infra del Dipartimento alle Politiche europee, ci sono **83 procedure d'infrazione a carico del nostro Paese**.

Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per gli Affari e le Politiche europee, Sandro Gozi, ha recentemente commentato con entusiasmo questo dato che registra un -30%.
Si scende a quota 83, contro le 104 del Governo Monti del 2013 e le 119 del febbraio 2014 del Governo Letta.

Significativo è però il dato che le **violazioni del diritto ambientale UE o il mancato o parziale recepimento continuano ad essere le principali cause d'infrazione per il nostro Paese: in questo caso sono 18 su 83**!

LEGAMBIENTE

Le misure di infrazione : l'Italia

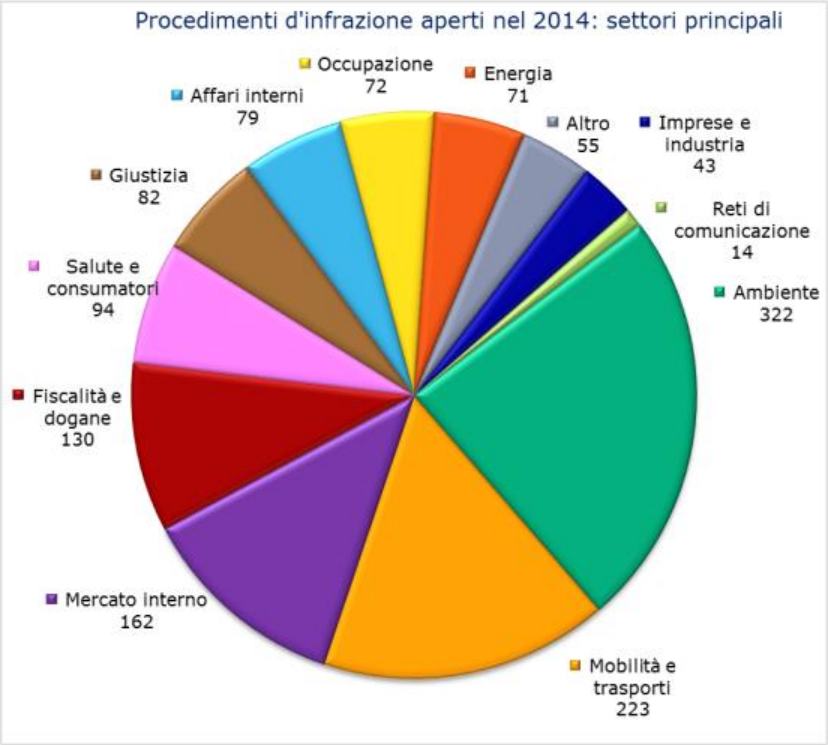
Suddivisione delle procedure di infrazione all'Italia per settore (febbraio 2016)

Ambiente	**18**
Fiscalità e dogane	8
Affari economici e finanziari	8
Trasporti	7
Affari interni	7
Concorrenza e aiuti di stato	6
Agricoltura	4
Appalti	3
Lavoro e affari sociali	3
Libera circolazione delle persone	3
Libera prestazione dei servizi e stabilimento	3
Libera circolazione delle merci	2
Salute	2
Affari esteri	2
Comunicazioni	1
Energia	1
Giustizia	2
Tutela dei consumatori	2
Libera circolazione dei capitali	1
Totale	**83**

(banca dati EUR-Infra : elenco delle procedure aperte.)

LEGAMBIENTE

In Europa?

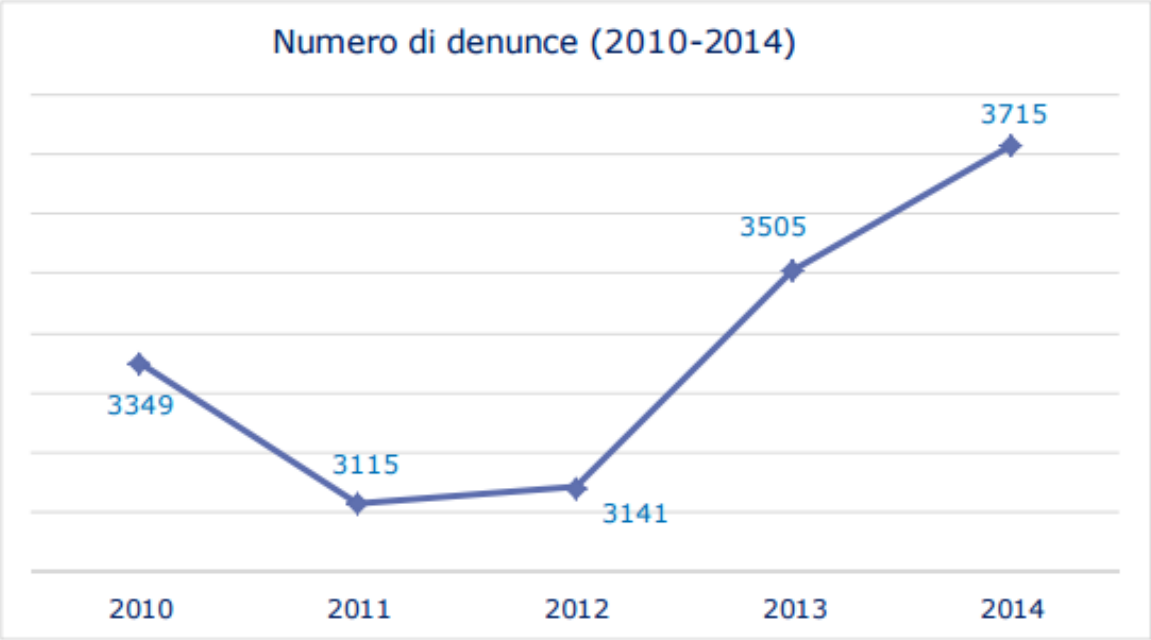


Fonte- Commissione europea- Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea - Relazione annuale 2014

LEGAMBIENTE

Il «peso» della società civile nell'avvio delle procedure di infrazione

Annualmente la Commissione pubblica un rapporto sullo stato dell'arte dell'applicazione del diritto europeo nei Paesi membri, che da anche un quadro sul grado di partecipazione di cittadini, imprese, ONG e altre organizzazioni nel riferire in merito a potenziali violazioni del diritto dell'UE. **Dal grafico emerge che dal 2012 il numero delle denunce è aumentato. Nel 2014 l'aumento del numero totale di denunce aperte è stato pari al 5,7% circa.**



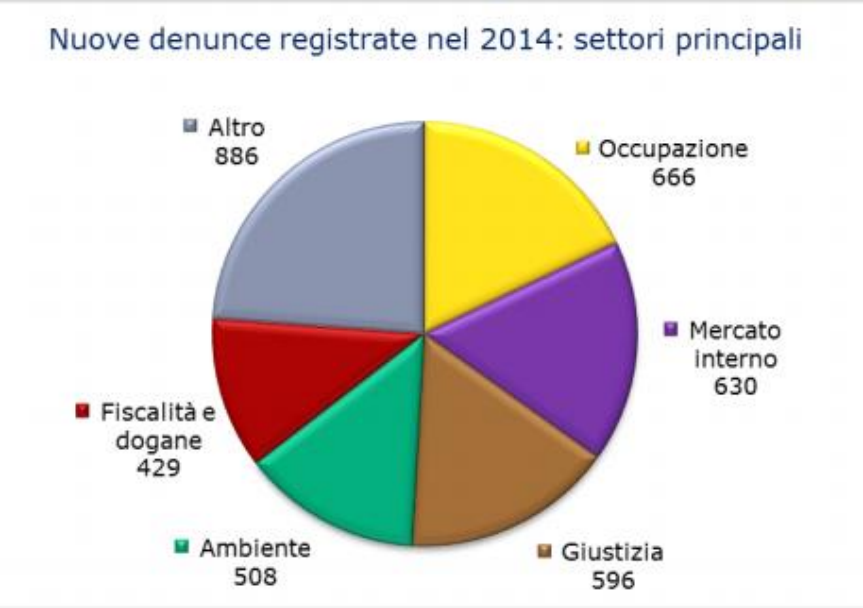
Fonte- Commissione europea- Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea - Relazione annuale 2014

LEGAMBIENTE

Il «peso» della società civile nelle procedure di infrazione

Nel 2014 sono state registrate 3715 nuove denunce.
I tre Stati membri contro i quali è stato presentato il maggior numero di denunce sono stati:
- Spagna: 553 denunce (ambiente :111 denunce)
- Italia: 475 denunce (ambiente : 92 denunce)
- Germania: 276 denunce (ambiente: 54 denunce)

Il grafico illustra i cinque settori nei quali si registra il maggior numero di denunce (che rappresentano il 76% di tutte le denunce presentate).



Nel 2014 sono state trattate 3744 denunce. Dopo la fase di valutazione, la Commissione ha avviato discussioni bilaterali **(EU Pilot) con gli Stati membri in relazione a 447 denunce** per chiarire se le norme dell'UE erano state violate. **223 di queste denunce hanno condotto a procedimenti d'infrazione**

Fonte- Commissione europea - Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea - Relazione annuale 2014

LEGAMBIENTE

L'applicazione del «diritto ambientale» nell'Unione

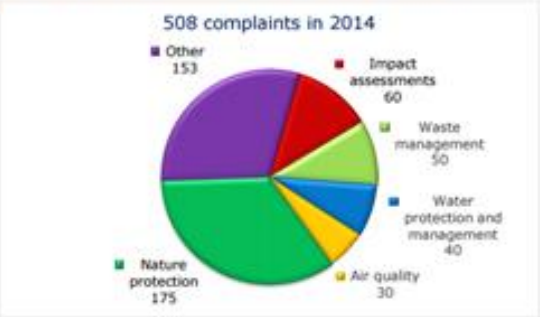
Dal rapporto annuale risulta che nel 2014 la Commissione ha ricevuto il suo minor numero di nuove denunce in materia di ambiente dal 2011.

COMPLAINTS

1. New complaints received from members of the public (2011-14)

ENVIRONMENT

3. New complaints registered in 2014: main policy sectors

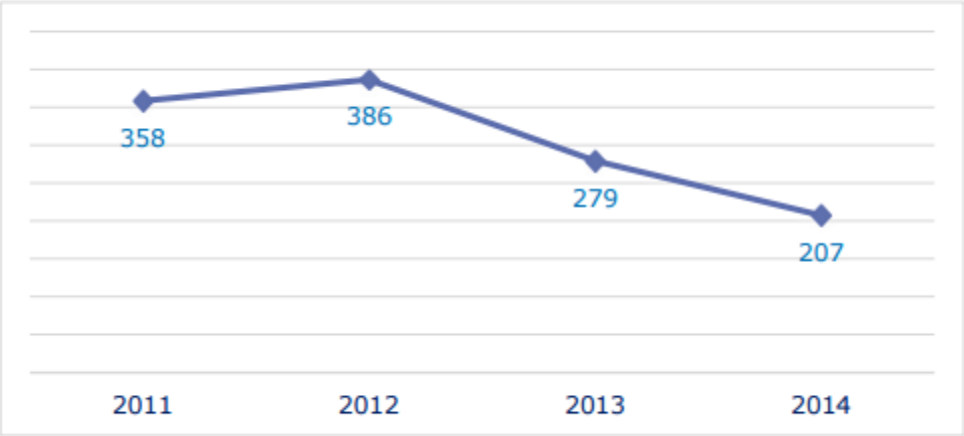


Fonte: Report from the Commission Monitoring the application of Union Law 2014 Annual report – Part I: Policy areas.

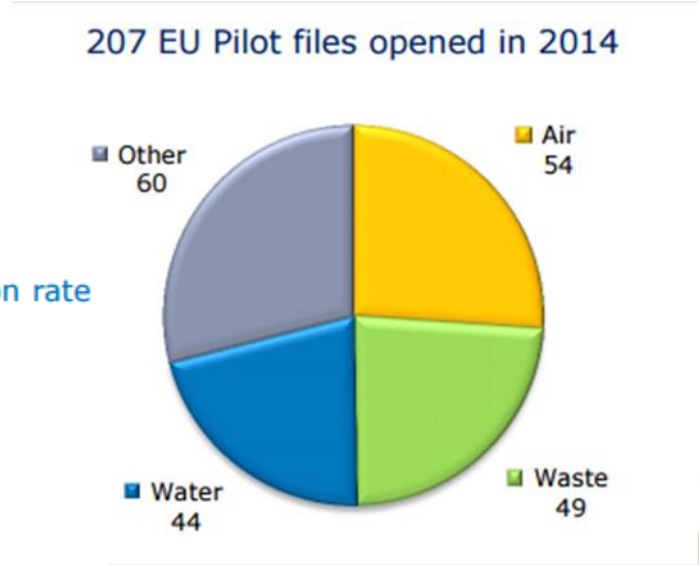
LEGAMBIENTE

II. EU PILOT

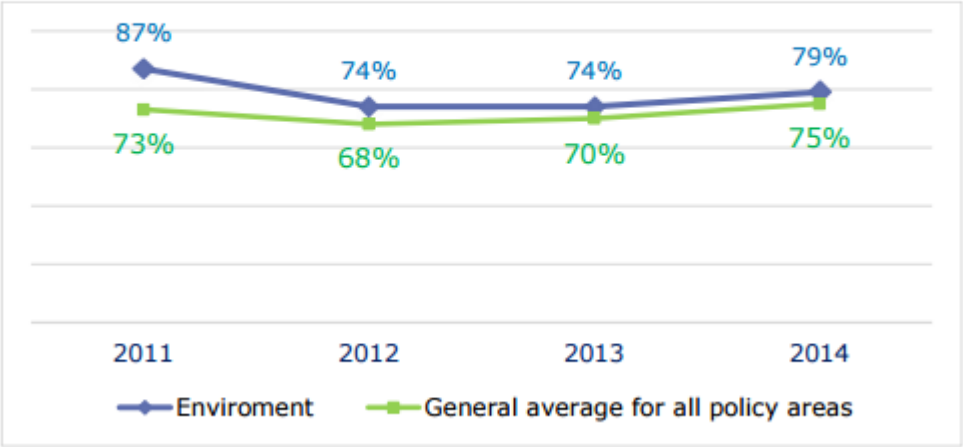
1. New EU Pilot files (2011-14)



Tra il 2011 e il 2014 , il numero di nuovi casi UE-pilot aperti è diminuito ulteriormente .



4. EU Pilot files: evolution of the Member States' combined resolution rate (2011-14)

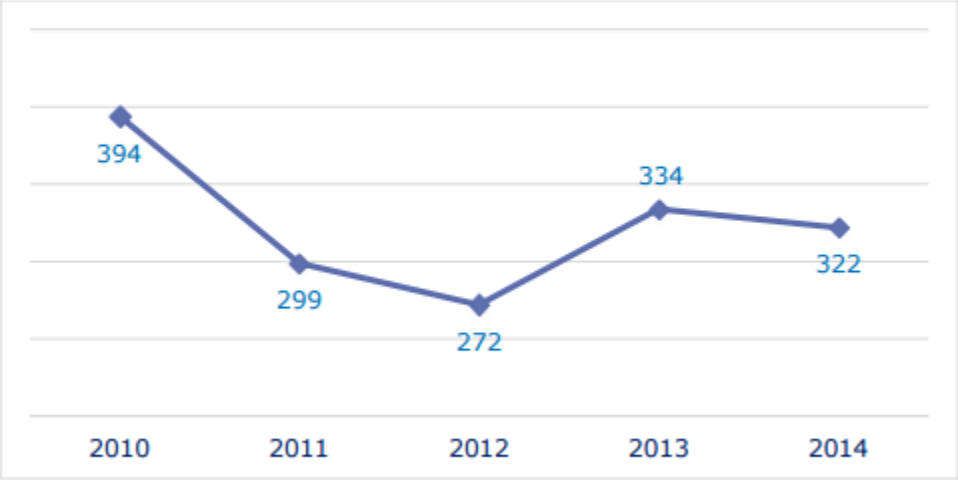


Fonte: Report from the Commission Monitoring the application of Union Law 2014 Annual report – Part I: Policy areas.

LEGAMBIENTE

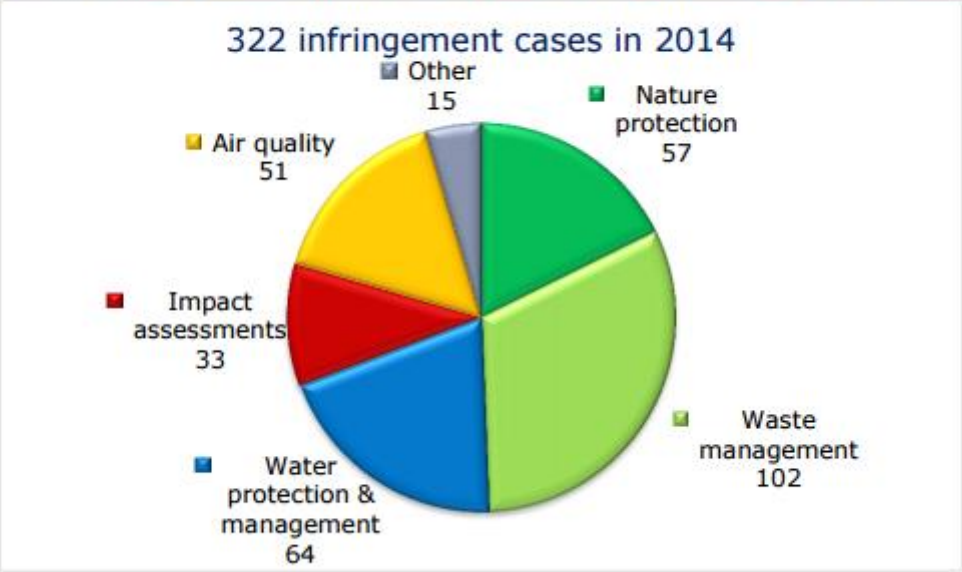
IV. INFRINGEMENT CASES

1. Infringement cases open on 31 December (2010-14)



Il numero di casi di infrazione pendenti alla fine del 2014 è stato leggermente inferiore rispetto alla fine del 2013, ma il dato rimane superiore a quello del 2012, quando è stato registrato il minor numero di casi.

2. Infringement cases open on 31 December 2014: main policy sectors

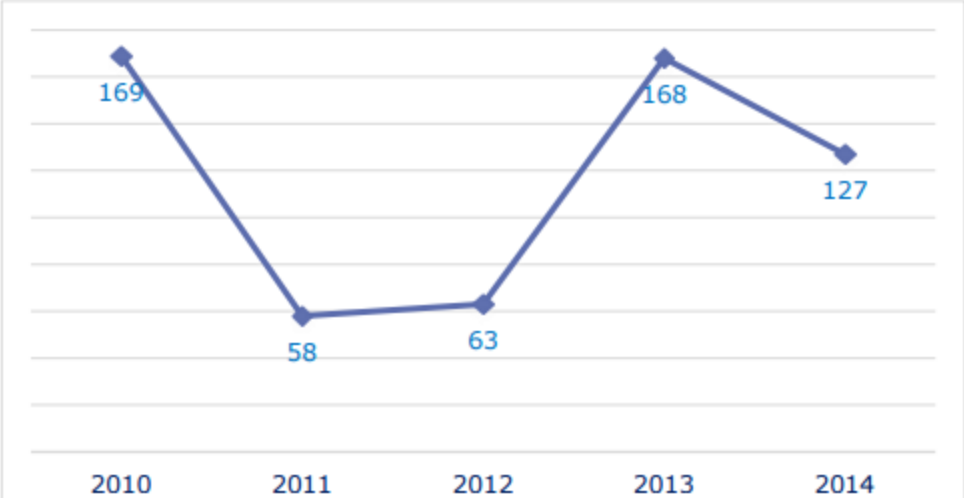


Fonte: Report from the Commission Monitoring the application of Union Law 2014 Annual report – Part I: Policy areas.

LEGAMBIENTE

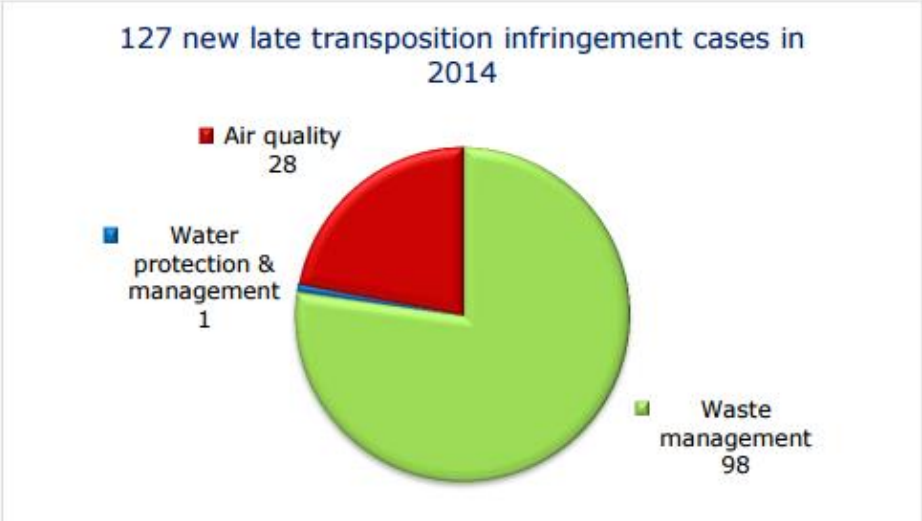
V. TRANSPOSITION OF DIRECTIVES

1. New late transposition infringement cases (2010-14)



Il numero di casi di recepimento tardivo alla fine del 2014 è stato leggermente inferiore rispetto alla fine del 2013, ma il dato rimane superiore a quello del 2012, quando è stato registrato il minor numero di casi.

2. New late transposition infringement cases opened in 2014: main policy sectors



Fonte: Report from the Commission Monitoring the application of Union Law 2014 Annual report – Part I: Policy areas.

LEGAMBIENTE

Strumenti per implementare la partecipazione

- A dicembre 2014 la Commissione europea ha attivato una **nuova sezione web dal titolo "Applicazione del diritto dell'UE"**, contenente una **banca dati** delle decisioni della Commissione sulle procedure d'infrazione e **un modulo di denuncia online rivolto ai cittadini e alle imprese.** http://ec.europa.eu/your-rights/help/individuals/index_it.htm

- **Con oltre 30.000 visitatori al mese, è la seconda tra le sezioni web più visitate del portale Europa. http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/index_it.htm**

- La Commissione ha inoltre varato una **nuova banca data online delle decisioni in materia di infrazioni** che consente di reperire con facilità le decisioni sui casi di infrazione effettuando una ricerca per Stato membro, per numero di caso, per settore ecc.

LEGAMBIENTE

Le politiche ambientali europee
tra lobby e un’opinione pubblica eco-consapevole

La necessità di innovare gli strumenti di comunicazione e partecipazione è sintomomatico di un diffuso **attivismo organizzato (ONG)** e di **un’opinione pubblica matura e consapevole di fronte al peso che le politiche europee possono avere sulle politiche nazionali e sulla risoluzione di alcune problematiche nazionali**.

Questa «relazione» è particolarmente sentita sulle questioni ambientali, tanto che un **sondaggio commissionato dall’UE nel 2014** evidenzia come non solo **il 95% del campione intervistato consideri la tutela dell’ambiente personalmente importante**, ma che **più dei tre quarti di essi ritiene che la legislazione europea sia necessaria per proteggere l’ambiente nel loro Paese**, citando tra i principali problemi l’inquinamento dell’aria e dell’acqua, i rifiuti e lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali. (1)

Fonte: Rapporto della Commiissione – Dg Comunicazione 2014. «Le politiche dell’Unione Europea: Ambiente»

LEGAMBIENTE

Le politiche ambientali europee tra lobby e un'opinione pubblica eco-consapevole

Un altro momento di partecipazione della società civile «organizzata» questa volta **nella fase decisionale è il cd processo di lobbying,** in Europa particolarmente organizzato e articolato. Basta pensare al numero di rappresentanze (Regioni, sindacati, multinazionali) presenti a Bruxelles.

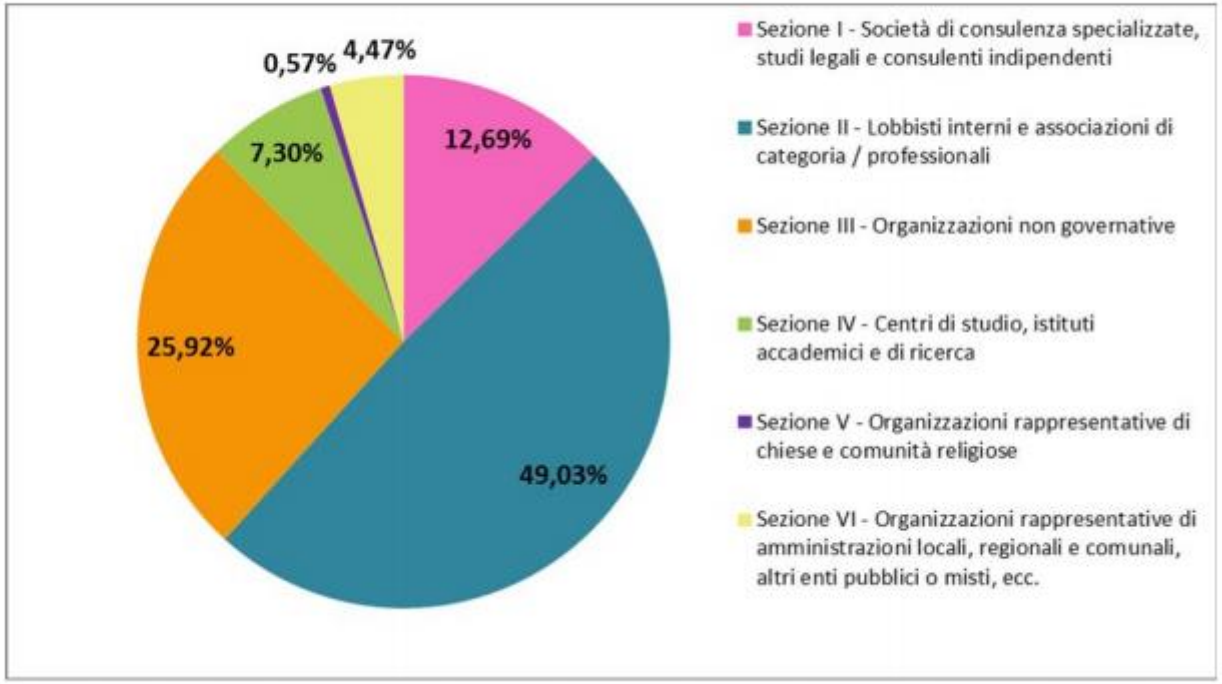
Seppur già regolamentato, nel 2011 è stato istituito il **Registro per la Trasparenza dell'Unione Europea per il Parlamento e la Commissione** quale principale strumento comunitario previsto, e che oggi conta già più di **9000 iscritti.**

L'incentivo alla registrazione (non obbligatoria) è dato dalla facoltà per gli iscritti di ricevere in via preventiva le comunicazioni degli organi che si occupano dell'iniziativa e del processo decisionale europeo (le Direzioni Generali e i gruppi di lavoro della Commissione, le commissioni specializzate e gli intergruppi del Parlamento…).

La non obbligatorietà è evidentemente un punto di debolezza perché non permette di comprendere appieno l'attività di relazioni istituzionali da parte dei grandi gruppi sociali ed economici europei.

LEGAMBIENTE

Tabella 1: Quota totale delle 6 sezioni di rappresentanti di interesse:



Limitando la ricerca sul registro alle sole ONG di interesse ambientale, risultano al oggi 1040 soggetti (85 italiane).

→ Circa 100.000 tesserati

http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=it

Relazione annuale sul funzionamento del registro per la trasparenza 2014

LEGAMBIENTE

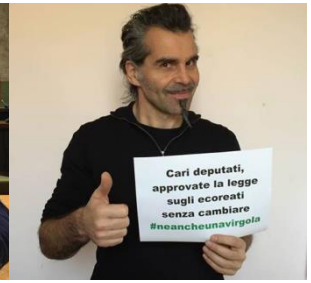
Le petizioni e il mail boombing: l’attivismo dei singoli

La procedura di petizione dinanzi al Parlamento europeo è finalizzata a garantire la possibilità di comunicare con il Parlamento. Tramite la sua **commissione per le petizioni,** il PE è in grado di valutare la misura in cui le istituzioni europee rispondono alle preoccupazioni sollevate dai cittadini. L'obiettivo della commissione per le petizioni è di rispondere a tutte le petizioni indicando, se possibile, una riparazione extragiudiziale alle legittime preoccupazioni sollevate dai firmatari.

La Relazione sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2014 (10 dicembre 2015) evidenzia come questo strumento sia sottoutilizzato.
Le petizioni ricevute nel 2014 sono state 2.714 con una flessione di quasi il 6% rispetto al 2013 e le sue 2.885 petizioni.
Di queste nuove petizioni solo **790 petizioni sono state ritenute ricevibili e hanno avuto un seguito**, **1.070 petizioni sono state considerate irricevibili**.

Alla luce di questi dati non confortanti di fronte al numero di cittadini europei, la Commissione per le petizioni ha chiesto una maggiore informazione e comunicazione per potenziare questo strumento

Campagna di mail boombing e viralità FB verso i deputati UE e verso il Parlamento italiano



e-petition: verso un sistema di pressione europeo internazionale.
La cd «petizione on-line» utilizzata molto nel nord Europa per questioni «nazionali» comincia a diffondersi anche ai Paesi mediterranei e a sviluppare formule sovrannazionali proprio come strumento di pressione «europeo». La stessa DG Comunicazione ha promosso progetti di «empowerment», ovvero di responsabilizzazione dell'opinione pubblica riguardo a tematiche trasversali trovando prevalente attenzione proprio sulle questioni ambientali che sanitarie.

Su Change.org Impatto Carriere

Su Change.org le persone di tutto il mondo avviano campagne, mobilitano sostenitori e collaborano con i decision maker per giungere a soluzioni.

CHI UTILIZZA CHANGE.ORG

Promotori di petizioni e sostenitori
Più di 100 milioni di persone in 196 paesi stanno contribuendo al cambiamento delle loro comunità.

Decisori
I decisori che ricoprono gli incarichi strategici nel governo e nelle imprese si confrontano direttamente con i loro elettori e consumatori.

Organizzazioni
Più di 100.000 organizzazioni promuovono le loro cause e si mettono in contatto con i loro sostenitori.

Media
I giornalisti trovano ogni giorno su Change.org centinaia e centinaia di storie significative e reportage di campagne.

LEGAMBIENTE

Le politiche ambientali europee dalle lobby ad un’opinione pubblica eco-consapevole

Se oggi le questioni ambientali sono, in via diretta e indiretta, una parte importante dell’agenda politica europea e la cd green economy non è più una mera filosofia ambientalista, lo si deve dunque anche ad una **maggiore consapevolezza dell’opinione pubblica** che genera nuove domande e richieste di attenzione e che, reciprocamente, crea quel sottofondo dove è più facile far recepire e attecchire alcuni cambiamenti normativi **(politica del consenso).**

La presa di coscienza delle implicazioni sociali di alcune problematiche «globali» come i cambiamenti climatici, i rifiuti, il consumo di risorse e di suolo – supportato e «guidato» nazionalmente dalle varie ONG e associazioni ambientaliste – spiega dunque il perché i sondaggi UE registrino questa crescente attenzione dell’opinione pubblica verso le politiche ambientali.

LEGAMBIENTE

Le politiche ambientali europee dalle lobby ad un'opinione pubblica eco-consapevole

Ovviamente si è trattato di un processo culturale molto lento.

Due esempi per tutti:

- I cambiamenti climatici: Protocollo Kyoto 1997 ⟶ 2007
  Comunicazione della Commissione 20-20-20

- In Italia la legge sugli ecoreati che ha inserito nel codice penale il «reato» ambientale : 20 anni!

In questo processo si è insinuata la consapevolezza del nesso tra ambiente-salute, ambiente-economia, nonché lo sviluppo di una nuova imprenditorialità (cd. Green) .

Tutto questo ha stimolato lo sviluppo di altri strumenti di partecipazioni mirati a valorizzare le richieste provenienti dai singoli cittadini e il «comune sentire» dell'opinione pubblica verso alcune tematiche.

LEGAMBIENTE

Le politiche ambientali europee dalle lobby ad un'opinione pubblica eco-consapevole

A questo processo culturale concorrono in modo significativo le ONG ambientaliste, di cooperazione e pacifiste in generale.

A livello europeo dove si può pensare ad alcune esperienze di «movimento» come:

- gli European Social Forum
- gli Euro- Mediterranean Social Forum
- Il movimento europeo anti-nucleare
- le coalizioni «finalizzate» come la Coalizione per il Clima che ha avuto poi le sue declinazioni nazionali intorno a un manifesto comune e a momenti comuni di manifestazione.
- la mobilitazione intorno ai meeting internazionali (G8 , COP 21…)

A livello nazionale con singole iniziative di formazione, informazione e sensibilizzazione portate aventi dalle varie associazioni.

LEGAMBIENTE

Conclusioni

L'importanza di avere strumenti che diminuiscano la distanza tra Commissione e opinione pubblica riguardo alle politiche e strategie di sviluppo sostenibile sembra essere un'esigenza oggi sempre più sentita dalla Commissione, che per questo come abbiamo visto agisce su più fronti:

- Semplificazione nelle procedure di segnalazione infrazioni
- Maggiore regolamentazione dell'attività di lobbying
- Campagne di sensibilizzazione e informazione (Climat change…)
- L'attenzione crescente alla trasversalità delle questione ambientale e della sostenibilità attraverso i programmi europei e le relative linee di finanziamento, oltre alla centralità che il «fattore comunicazione» ha acquisito proprio nell'elaborazione dei progetti.

Con il duplice effetto di:

- incrementare la «politica del consenso» ,
- contribuire alla diffusione di una cultura «ecologica»
- Creare una sorta di «contaminazione circolare» tra opinione pubblica e decision maker.

Questo al di là dei singoli «prodotti» normativi che ovviamente risentono, nella loro parzialità, di priorità nazionali e dinamiche industriali-commerciali consolidate e dell'azione di gruppi di pressione e interessi.

LEGAMBIENTE