

UGO LEONE

POLITICA DELL'AMBIENTE NELL'EUROPA COMUNITARIA E RIFLESSI SULL'OCCUPAZIONE

La politica dell'ambiente nell'Europa comunitaria. — Uno degli obiettivi di maggiore rilievo tra le realizzazioni programmate nella riunione dei capi di Stato e di Governo dei paesi aderenti alla CEE nell'ottobre 1972 fu quello della necessità di realizzare una politica comunitaria dell'ambiente.

Alla base di questa esigenza si può rinvenire il concorde riconoscimento dei partecipanti a quel vertice che « l'espansione economica non è fine a se stessa, ma il suo primo scopo è quello di riuscire a ridurre la disparità delle condizioni di vita ». Essa, cioè, deve portare ad un « miglioramento della qualità della vita e del livello di benessere », e per realizzare questo obiettivo occorre prestare « particolare attenzione ai valori intangibili e alla protezione dell'ambiente in modo che il progresso sia realmente al servizio dell'umanità ».

L'anno seguente quell'incontro fu adottato il *Primo programma d'azione in materia ambientale* che fissò gli obiettivi e i principi generali della politica comunitaria in materia; tre anni dopo, nel 1976, fu varato il secondo « programma-ambiente » per il periodo 1977-81 le cui linee sono state riprese e potenziate nel nuovo programma, il terzo, destinato a coprire il quinquennio 1982-86, nel quale continua il mutamento di rotta da una politica rivolta prevalentemente — e semplicemente — al contenimento dei danni ambientali ad un'azione intesa soprattutto a prevenirli.

Di fatto, la necessità di una politica ambientale preventiva era già intravedibile nel primo e nel secondo programma d'azione, ma la « svolta » è soprattutto chiara nel terzo programma. In questo, infatti, si stabilisce che la Comunità deve cercare il migliore inseri-

mento del fattore ambientale nella progettazione e nello sviluppo di determinate attività economiche, ricorrendo in più ampia misura alla valutazione dell'impatto ambientale, segnatamente nei settori dell'industria, dei trasporti, dell'energia e del turismo.

Di particolare interesse è anche la motivazione di tale tendenza, che si ritrova nel principio che « le risorse ambientali sono non solo la base, ma anche il limite di un ulteriore sviluppo economico e sociale nonché del miglioramento delle condizioni di vita ».

Conseguentemente, la politica dell'ambiente dovrebbe essere destinata a sostenere gli obiettivi *economici* fondamentali della CEE e, in particolare, a breve termine, quello di costituire un sostegno alla ripresa economica. E', questo, un aspetto di sensibile rilievo perché non solo fa giustizia dell'idea secondo la quale sviluppo economico è sinonimo di inquinamento, ma, ancor più, affida alla politica dell'ambiente un ruolo propulsivo di sviluppo stabilendo un rapporto stretto tra necessità di migliorare le condizioni ambientali e possibilità di creare nuovi posti di lavoro. E' questo l'aspetto che qui si intende mettere in rilievo.

Politica comunitaria in materia d'ambiente e politica dell'occupazione. — Già il 26 ottobre 1981 la sezione « Ecologia, salute pubblica e consumo » aveva richiesto all'ufficio di Presidenza del Comitato Economico e Sociale della CEE il consenso ad elaborare un parere d'iniziativa in relazione ad « Interventi sull'ambiente con effetti sull'occupazione ».

La richiesta si riallacciava direttamente ad una dichiarazione del governo danese dell'11 giugno 1982 secondo la quale è necessario « trarre profitto dai mezzi offerti dalla politica d'ambiente per agevolare il ristabilirsi della piena occupazione ».

Il discorso, chiaramente, si inserisce nella più ampia preoccupazione — propria degli organismi dirigenti della CEE — derivante dall'aumento del tasso di disoccupazione nella Comunità, passato dal 2% nel 1971 al 7,8% nel 1981 al 10% nel 1982 e previsto dell'11,5% nel 1984, pari ad oltre 19 milioni di senza lavoro. Un problema che risulta tanto più preoccupante se si considera che il tasso di disoccupazione giovanile (soprattutto giovani in cerca di prima occupazione) è ben del 42%.

Queste osservazioni di base, unite a quelle sul progressivo scadimento della qualità dell'ambiente nei paesi della Comunità, hanno suggerito la necessità della formazione di un Gruppo di studio (10 membri e tre esperti) il quale ha affidato a B. De Graeve il compito di una relazione « informativa e orientativa ». I contenuti di questa rela-

zione significativamente intitolata « Intervento sull'ambiente con effetti sull'occupazione », sono stati approvati dalla suddetta Sezione Ecologia, Salute pubblica e Consumo del Comitato Economico e Sociale della CEE che nella riunione del 9 agosto 1983 ha espresso un articolato parere su quelle che dovrebbero essere le linee d'azione della Comunità in tema di ambiente ed occupazione.

La constatazione di partenza sta nel rilievo che la politica dell'ambiente non deve necessariamente avere come obiettivo primario quello di creare occupazione; tuttavia — pur in assenza di documentate analisi costi-benefici nei singoli paesi comunitari — è fuori di dubbio che, là dove sono state realizzate, tali politiche hanno sempre avuto anche « un impatto globale nettamente positivo » in termini di occupazione. Se ne fa derivare la conseguenza che la Comunità Europea dovrebbe porsi l'obiettivo, da una parte, di confutare l'opinione secondo la quale per tutelare l'ambiente sarebbe sufficiente garantire la salvaguardia della natura e dei suoli, dall'altra quello di contestare l'opinione secondo la quale questo tipo di interventi possano essere d'ostacolo allo sviluppo economico. Ma, soprattutto, dovrebbe essere chiaro che una politica di miglioramento dell'ambiente come fattore di crescita « deve integrarsi con la ricerca di una nuova domanda e di una nuova offerta atte a garantire l'incremento dell'occupazione e congiuntamente del benessere, senza provocare l'inasprirsi dell'inflazione ».

Fatte proprie queste premesse — avverte la relazione in esame — bisogna, poi, inevitabilmente fare un'attenta analisi circa la consistenza dei mezzi finanziari a disposizione per realizzare questa politica.

La disponibilità di fondi approvata dal Parlamento Europeo per il 1982 per finanziare misure volte al miglioramento dell'ambiente nella Comunità è stata di 4 milioni di ECU (vale a dire circa 4 miliardi e mezzo di lire) che sono stati spesi totalmente nella formazione di giovani addetti. Non è, certamente, una grande disponibilità di mezzi, ma bisogna tener conto del fatto che una vera e propria politica dell'ambiente comunitario dovrebbe risultare anche — se non soprattutto — dalle singole politiche nazionali orientate in questo senso. Comunque, dopo il 1982, è stata prevista la creazione di un Fondo di Protezione dell'Ambiente preposta al finanziamento di progetti « specifici » o « pilota » che non beneficino dell'aiuto di altri organismi comunitari.

A questo punto è importante stabilire in base a quali criteri dare priorità nella realizzazione di progetti e come valutare correttamente l'impatto ambientale degli stessi e la capacità di creare nuovi posti di lavoro. In questo senso sono state individuate quattro direttrici:

Sostegno dei progetti per il miglioramento della qualità della vita. Obiettivo da realizzare sollecitando gli Stati membri ad avviare politiche capaci di affrontare correttamente la situazione ambientale e impegnandoli ad impiegare giovani in cerca di occupazione in progetti di pubblica utilità. Contemporaneamente l'obiettivo dovrebbe essere centrato anche con l'attivazione di « stimoli » finanziari a progetti pilota basati su risorse ambientali (agricoltura biologica, agricoltura montana, forestazione): volti alla conservazione dell'ambiente (con particolare riguardo alle zone in cui il rischio derivante dal degrado ambientale è più rilevante) e volti al rinnovamento urbano (formazione e attrezzatura di aree per il tempo libero, risanamento di vecchi quartieri, lavori di sistemazione stradale).

Informazione. Obiettivo da realizzare non solo nel senso di diffondere la massima conoscenza dei problemi e di eventuali interventi già attuati, ma anche nel senso di incrementare e sviluppare gli organismi preposti alla istruzione e formazione dei quadri operativi.

Politica economica a breve termine. E' la direttrice in cui sono più evidenti i rapporti tra necessità di creare nuovi posti di lavoro e possibilità offerte da settori « nuovi » in cui di particolare rilievo è la componente ambientale: utilizzazione delle risorse « a tecnologia pulita »; politica dei rifiuti solidi urbani e loro riciclo; utilizzazione di fonti di energia alternative.

Inserimento nella politica comunitaria di particolare attenzione agli interventi sull'ambiente con effetti sull'occupazione. Si tratta di interventi, anche strettamente collegati con la logica della precedente direttrice, nei settori della politica agricola, in quelli della ricerca, dei trasporti, dell'energia, delle realizzazioni sociali.

Tutte queste ipotesi di intervento trovano già oggi riscontro concreto in casi che possono costituire un importante esempio di realizzabilità del rapporto politica dell'ambiente-occupazione, la cui logica è alla base di quanto sin qui detto. Il caso più concreto, in Europa, è dato dalla Repubblica Federale di Germania, dove ben 125.000 addetti sono occupati in 1100 aziende per la produzione di prodotti destinati alla protezione dell'ambiente. Fuori d'Europa, il Giappone, che ha registrato negli ultimi anni una quantità di interventi nel campo della protezione ambientale tale da incidere per oltre il 13% sul totale delle spese di investimento, proprio in seguito ad uno sforzo tanto rilevante — che si è tradotto anche in un minor consumo di materie prime costose di importazione — ha visto aumentare la produttività, diminuire il costo unitario dei beni prodotti e, quindi, aumentare le esportazioni per la maggiore competitività dei suoi prodotti sui mercati internazionali.

Il caso Italia. — Il discorso sin qui delineato può adattarsi perfettamente alla realtà italiana che è, ad un tempo, caratterizzata da una situazione di forte degrado ambientale e da una situazione economica in cui elevati sono i tassi di disoccupazione. Pertanto nel nostro paese si pongono due pressanti esigenze: quella di risanare l'ambiente e di evitarne il degrado dove esso non è ancora compromesso e quella di creare nuovi posti di lavoro.

Paradossalmente, quest'ultima esigenza si pone con maggiore pressanza proprio nel momento in cui le rilevazioni congiunturali mostrano inequivocabili segni di ripresa dell'economia italiana: segnatamente nel settore industriale. Ciò perché la « ripresa », in Italia come negli altri paesi comunitari, si realizzerà, molto verosimilmente, non creando nuova occupazione, ma addirittura provocando ulteriore disoccupazione. Infatti l'abbandono delle campagne che ancora continua senza che la produzione ne risenta, in seguito allo sviluppo notevole della meccanizzazione, della chimica e dell'elettronica nell'agricoltura, l'automazione continua dei processi industriali, lo sviluppo della telematica e di tecniche affini sono tutte realtà che si stanno già vivendo e che si vanno costantemente affermando con conseguenze evidenti sull'abbassamento dei livelli quantitativi di occupazione.

Questo andamento dell'economia — che è, senza dubbio, proprio di un paese che connota in senso « moderno e innovativo » la sua vita economica e sociale — si realizza, con stridente contrasto, in un ambiente la cui qualità si va drammaticamente deteriorando. Ma questa constatazione ne suggerisce immediatamente un'altra: quella secondo la quale la realizzazione delle soluzioni di sviluppo tecnologicamente avanzate non possono ignorare il contesto in cui si vanno a realizzare, né possono ignorare la necessità di trovare uno sbocco produttivo alla grande quantità di forza lavoro « inutilizzata » di cui sono la, più o meno involontaria, causa.

E' una constatazione, come si vede, in perfetta sintonia con le linee di condotta indicate dal Comitato Economico e Sociale della CEE. Ma, soprattutto, è una constatazione che sottolinea ancora quanto sia necessario l'incontro della politica dell'ambiente con la politica dell'occupazione; e, anche, quanto questo incontro sia realizzabile, dal momento che esistono reali disponibilità di lavoro per interventi in campo ambientale che possono convogliare i lavoratori disoccupati verso lavori anche socialmente utili.

In tal senso, certamente, si può cogliere l'occasione offerta dalla legge n. 130 del 26 aprile 1983 la quale mette a disposizione del Fondo Investimenti e Occupazione (FIO) 1300 miliardi per il « finanziamento di progetti immediatamente eseguibili e di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture,

nonché per la tutela di beni ambientali e culturali ». Si tratta di una cifra da non trascurare: specialmente se si pensa che il finanziamento si riproporrà anno dopo anno e che, quindi, i progetti finanziabili potranno essere anche di numero consistente e con buoni riflessi sul miglioramento dell'ambiente oltre che sull'incremento dell'occupazione.

Che questa sia la via da seguire si può evincere anche da una importante ricerca dell'ENEA (Ente Nazionale Energie Alternative) che, estrapolando per l'Italia i dati di uno studio elaborato negli Stati Uniti da due esperti di « previsioni tecnologiche e occupazionali », Marvin J. Cetron e Clyde Helmus, ha calcolato che entro 12-15 anni si potrebbero creare tre milioni di nuovi posti di lavoro in « nuovi mestieri » talora molto strettamente collegati con i problemi di risanamento e tutela dell'ambiente. Il dato è particolarmente incoraggiante, ma va sottolineato anche che la cifra di tre milioni non deve essere intesa come un « dato numerico », bensì come un « ordine di gran-

LO « SCENARIO-ITALIA » SECONDO LE PREVISIONI ENEA

	posti-lavoro
tecnici dell'energia	200.000
tecnici della ristrutturazione, restauro, costruzione edilizia . . .	150.000
tecnici dell'ambiente	100.000
esperti e tecnici dell'uso dei laser	50.000
tecnici per la gestione, manutenzione e uso dei robot industriali .	200.000
tecnici per la produzione e impiego di materiali speciali	200.000
esperti e addetti in biotecnologie	200.000
esperti di controlli non distruttivi	50.000
esperti in bionica	50.000
tecnici paramedici per assistenza medica di emergenza	100.000
assistenti agli anziani	100.000
esperti e tecnici in medicina nucleare	25.000
tecnici di dialisi	25.000
tecnci di sistemi diagnostici computerizzati	50.000
tecnici computer	200.000
tecnici dei sistemi di istruzione su calcolatore	50.000
esperti e tecnici di utilizzazione terre marginali	20.000
esperti e tecnici della stabilizzazione del suolo	20.000
esperti e tecnici delle risorse idriche	20.000
esperti e tecnici in nuove tecniche agricole	300.000
assistenti all'infanzia in età prescolare	150.000
esperti di applicazione dell'informatica al tempo libero	50.000
esperti e addetti in tecnologia dell'informatica	450.000
esperti e tecnici di sistemi di buroatica	300.000
tecnici ed esperti per la conservazione dei beni artistici e culturali	150.000

dezza ». Essa, cioè, deve essere decurtata della quantità di posti di lavoro che andranno a scomparire nei settori tradizionali.

Lo « scenario Italia » configurato dall'ENEA (vedi tabella) è molto ampio e variegato.

Questa ampia gamma di « nuovi mestieri », come si vede, comporta una ulteriore esigenza da soddisfare per potersi concretizzare nei fatti. E' chiaro, infatti, che l'individuazione dei nuovi settori in cui creare occupazione per diventare un fatto concreto deve anche portare alla definizione di norme operative e investimenti, che non solo creino le premesse perché i nuovi mestieri si materializzino in altrettante occasioni di lavoro, ma siano in grado anche di fornire ai potenziali occupati la necessaria riqualificazione e formazione professionale (come previsto anche dalla seconda direttrice — « informazione » — del prima citato Fondo di Protezione dell'Ambiente a livello comunitario).

Su tutto ciò l'Italia ha non pochi ritardi da colmare rispetto agli altri paesi sviluppati dei quali, peraltro, può vantaggiosamente utilizzare le esperienze già collaudate.

Il discorso, insomma, non è solo politico, ma anche culturale: una cultura del futuro che tenga nel dovuto, equilibrato conto, i problemi del territorio, dell'ambiente, dell'occupazione e, quindi, del reale miglioramento della qualità della vita.

POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET OCCUPATION DANS LA CEE. — Tous les pays de la CEE sont concernés, à des différents degrés, par les problèmes du chômage et de la dégradation du milieu. La reprise économique, qui se manifeste désormais dans tous les pays de la CEE, ne resoudra pas, paradoxalement, les problèmes de l'emploi; bien au contraire, elle en emènera des nouveaux, à cause du haut degré d'innovation technologique caractérisant la nouvelle révolution industrielle. Par contre, la reconstruction et la sauvegarde de l'environnement pourraient entraîner le besoin de nouvelles activités et d'occupation.

ENVIRONMENTAL POLICY AND EMPLOYMENT IN THE EEC. — All EEC countries at various levels are concerned with unemployment problems and the decay of environmental quality. The economic recovery involving at different degrees all EEC countries paradoxally will not solve the employment problems; on the contrary it will cause new ones owing to the high level of technological innovation characterizing the new industrial revolution. New job and new opportunities for employment could be found out in the reconstruction and safeguarde of the environment.

Napoli, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università.