COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2017
SWD(2017) 47 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE
Relazione per paese - ITALIA

che accompagna il documento

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni

Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE: sfide comuni e indicazioni su come unire gli sforzi per conseguire risultati migliori

{COM(2017) 63 final}
{SWD(2017) 33 - 46 final}
{SWD(2017) 48 - 60 final}

La presente relazione è stata redatta dal personale della direzione generale dell'Ambiente della Commissione europea. Eventuali commenti sono benvenuti al seguente indirizzo di posta elettronica: ENV-EIR@ec.europa.eu.

Maggiori informazioni sull'Unione europea sono disponibili su internet (http://europa.eu).

Fotografie: pag. 14 – ©gehringj/iStock; pag. 22 – ©Peeter Viisimaa/iStock; pag. 25 – ©hraska/iStock; pag. 32 – ©onairda/iStock.

Per la riproduzione o l'uso delle fotografie, è necessario chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

©Unione europea, 2017

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.

Indice

SINTESI 4

PARTE I: AREE TEMATICHE 6

1. TRASFORMARE L'UE IN UN'ECONOMIA A BASSE EMISSIONI DI CARBONIO, CIRCOLARE, EFFICIENTE SOTTO IL PROFILO DELLE RISORSE, VERDE E COMPETITIVA 6

Sviluppare un'economia circolare e migliorare l'efficienza delle risorse 6

Gestione dei rifiuti 9

2. PROTEZIONE, PRESERVAZIONE E VALORIZZAZIONE DEL CAPITALE NATURALE 12

Natura e biodiversità 12

Stima del capitale naturale 14

Infrastrutture verdi 15

Protezione del suolo 15

Protezione dell'ambiente marino 16

3. GARANTIRE LA SALUTE E LA QUALITÀ DELLA VITA DEI CITTADINI 18

Qualità dell'aria 18

Rumore 19

Qualità e gestione delle acque 20

Migliorare la sostenibilità delle città 24

Accordi internazionali 26

PARTE II: QUADRO DI SOSTEGNO: STRUMENTI DI ATTUAZIONE 27

4. INVESTIMENTI E STRUMENTI BASATI SUL MERCATO 27

Tassazione ecologica e sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente 27

Acquisti verdi della pubblica amministrazione 28

Investimenti: il contributo dei fondi UE 29

5. CONOSCENZA E GOVERNANCE EFFICACE 31

Governance efficace all'interno delle amministrazioni centrali, regionali e locali 31

Assicurazione della conformità 34

Partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia 36

Accesso a informazioni, conoscenze e prove 37

Sintesi

Informazioni in merito al riesame dell'attuazione delle politiche ambientali

Nel maggio 2016, la Commissione ha avviato il riesame dell'attuazione delle politiche in materia di ambiente: un ciclo di analisi, dialogo e collaborazione di due anni per migliorare l'attuazione delle politiche e della normativa ambientali dell'UE attualmente in vigore[1]. Come primo passo, la Commissione ha elaborato 28 relazioni che descrivono le principali sfide e opportunità dell'dell'attuazione per ciascuno Stato membro. Le relazioni hanno lo scopo di stimolare un dibattito positivo sia sulle sfide ambientali comuni per l'UE, sia sui modi più efficaci per affrontare le cruciali lacune di attuazione. Le relazioni si basano sulle dettagliate relazioni settoriali di attuazione raccolte o emesse dalla Commissione ai sensi della specifica normativa ambientale, nonché sulla relazione sullo stato dell'ambiente relativa al 2015 e sulle altre relazioni preparate dall'Agenzia europea dell'ambiente. Tali relazioni non sostituiranno gli strumenti specifici volti a garantire il rispetto degli obblighi giuridici dell'UE.

Le relazioni seguiranno ampiamente gli orientamenti del 7° programma d'azione per l'ambiente[2] e faranno riferimento all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e i relativi obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG)[3] nella misura in cui questi ultimi riflettono gli obblighi esistenti e gli obiettivi politici della normativa ambientale dell'UE[4].

Le sfide principali sono state selezionate tenendo conto di fattori quali la rilevanza e la gravità della questione di attuazione delle politiche ambientali, alla luce degli effetti sulla qualità della vita dei cittadini, della distanza dall'obiettivo e delle implicazioni finanziarie.

Le relazioni accompagnano la comunicazione "Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE: sfide comuni e indicazioni su come unire gli sforzi per conseguire risultati migliori", che individua le sfide comuni a diversi Stati membri, formula conclusioni preliminari sulle possibili cause profonde delle lacune nell'attuazione e propone azioni congiunte per ottenere risultati migliori. Inoltre, nel suo allegato, raggruppa le azioni proposte in ogni relazione specifica per paese volte a migliorare l'attuazione a livello nazionale.

[1] Comunicazione "Trarre il massimo beneficio dalle politiche ambientali dell'UE grazie ad un regolare riesame della loro attuazione" (COM(2016) 316 final).

[2] Decisione n 1386/2013/UE, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta".

[3] Nazioni Unite, 2015. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

[4] La presente relazione di riesame dell'attuazione delle politiche ambientali non tratta di cambiamenti climatici, sostanze chimiche ed energia.

Profilo generale

L'attuazione delle politiche ambientali rappresenta per l'Italia una sfida, in considerazione delle notevoli divergenze regionali esistenti in termini di gestione delle risorse idriche e dei rifiuti. Per quanto riguarda l'efficienza delle risorse, l'Italia è all'avanguardia in materia di accordi volontari e presenta uno dei più alti livelli di EMAS e marchi di qualità ecologica (ecolabel) nell'UE. L'adozione del Collegato Ambientale rappresenta un importante passo avanti verso l'integrazione ambientale.

Sfide principali

Le principali sfide in relazione all'attuazione in Italia delle politiche e della normativa ambientali dell'UE sono:

- migliorare la gestione dei rifiuti e le infrastrutture idriche, così come il trattamento delle acque reflue, che rappresentano delle preoccupazioni persistenti, in particolare, nel Sud Italia;
- migliorare la gestione dell'utilizzazione del suolo, delle alluvioni e dell'inquinamento atmosferico nelle regioni centrali e settentrionali;
- designare le ZSC rimanenti, migliorando lo stato di conservazione degli habitat e delle specie di interesse unionale, attuando pienamente gli strumenti messi a disposizione da Natura 2000, utilizzando i quadri regionali di azione prioritaria per garantire una migliore integrazione dei fondi UE ed una pianificazione più strategica degli investimenti.

Opportunità principali

L'Italia potrebbe realizzare prestazioni migliori in relazione a temi sui quali esiste già una buona base di conoscenze e buone pratiche. Ciò vale in particolare con riferimento a:

- utilizzo delle opportunità di prestiti della BEI e investimenti a favore dell'ambiente, con il sostegno dei fondi SIE e del FEIS. Il sostegno dei fondi SIE può incrementare la qualità e l'efficienza della pubblica amministrazione nello sviluppare un migliore modello di governance ambientale;
- utilizzo del "Green Act" e del comitato per la fiscalità ambientale per predisporre proposte di ampio respiro;
- utilizzo del progetto integrato "GESTIRE 2020" [per aggiornare il quadro di azione prioritaria Natura 2000 per la Lombardia] come esempio per altre regioni italiane.

Punti di eccellenza

Laddove l'Italia ha sviluppato approcci innovativi, questi

potrebbero essere condivisi con altri paesi. Buoni esempi sono:

- valutazioni ambientali integrate e facilità d'utilizzo del portale web del ministero dell'Ambiente dedicato a VIA e VAS;
- i piani regionali di rafforzamento amministrativo che coprono i fondi nazionali e i fondi SIE;
- il Comitato per il capitale naturale istituito dal Collegato Ambientale;
- approcci innovativi sviluppati dai progetti LIFE;
- gli indicatori BES[5].

[5] Benessere equo e sostenibile.

Parte I: aree tematiche

1. Trasformare l'UE in un'economia a basse emissioni di carbonio, circolare, efficiente sotto il profilo delle risorse, verde e competitiva

Sviluppare un'economia circolare e migliorare l'efficienza delle risorse

Il pacchetto di misure sull'economia circolare 2015 sottolinea la necessità di passare a un'economia "circolare" che segue il ciclo di vita, con un utilizzo a cascata di risorse e rifiuti residui prossimo allo zero. Ciò può essere facilitato dallo sviluppo di strumenti finanziari innovativi e dall'accesso agli stessi, nonché da finanziamenti a favore dell'ecoinnovazione.

L'SDG 8 invita i paesi a promuovere una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva, nonché un lavoro dignitoso per tutti. L'SDG 9 evidenzia la necessità di creare infrastrutture resilienti, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e favorire l'innovazione. L'SDG 12 incoraggia i paesi a realizzare una gestione sostenibile e un uso efficiente delle risorse naturali entro il 2030.

Misure a sostegno della transizione all'economia circolare

Trasformare le nostre economie da lineari a circolari offre l'opportunità di reinventarle e renderle più sostenibili e competitive. Ciò stimolerà gli investimenti e porterà benefici, tanto nel breve quanto nel lungo termine, per l'economia, l'ambiente e i cittadini[6].

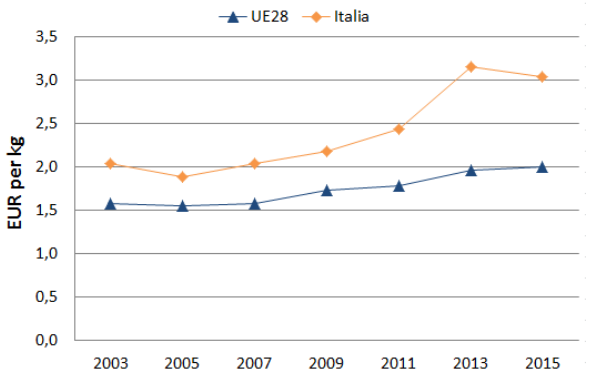
In termini di produttività delle risorse[7] (l'efficienza con la quale l'economia utilizza le risorse materiali per produrre ricchezza), l'Italia sta ottenendo prestazioni al di sopra della media UE, con 3,04 EUR/kg (la media dell'UE è pari a 2) nel 2015[8]. La figura 1 mostra che l'Italia ha fatto registrare un esiguo ma costante aumento della produttività delle risorse a partire dal 2005.

Al momento non esiste alcuna politica nazionale per la programmazione di un'economia circolare. Ciò nonostante il previsto *Green Act* (citato nei programmi nazionali di riforma del 2015 e 2016) dovrebbe facilitare la transizione verso un'economia più circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse. Si stanno ponendo in atto degli sforzi volti a promuovere l'economia circolare a livello regionale[9]. Inoltre, la legge di stabilità 2017 promuove l'economia circolare mediante *Industria 4.0*[10]. Il Collegato Ambientale adottato il 28.12.2015 prevede l'adozione entro un anno di un piano nazionale sul consumo e sulla produzione sostenibili[11]. Fin dal 2014 esiste un piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari; inoltre, di recente, è stata adottata una legge per incoraggiare la donazione e distribuzione di prodotti alimentari e per ridurre i rifiuti[12].

A Milano si registra un elevato livello di raccolta differenziata dei rifiuti del processo alimentare (93 kg/abitante/anno)[13] riconosciuto a livello mondiale come una migliore pratica in una città con più di 1 milione di abitanti. Ciò ha avuto un "effetto domino" e ha favorito la messa in pratica della raccolta dei rifiuti del processo alimentare nei comuni circostanti.

Un'iniziativa locale di economia circolare è rappresentata dalle modalità di utilizzo dei rifiuti industriali in Val di Cornia in Toscana (iniziativa *Rimateria*[14]).

Figura 1: produttività delle risorse 2003-2015[15]



Circa 385 570 imprese italiane investono nell'economia

[6] Commissione europea, 2015 Pacchetto proposto di misure sull'economia circolare.

[7] La produttività delle risorse è definita come il rapporto tra il prodotto interno lordo (PIL) e il consumo interno di materiale (CIM).

[8] Eurostat, produttività delle risorse, consultato nell'ottobre 2016.

[9] Ad esempio il nuovo progetto SCREEN (*Synergic Circular Economy across European regioNs* (SCREEN), cofinanziato dall'UE tramite il programma Orizzonte 2020, che coinvolge Lazio e Lombardia.

[10] Ministero dell'Ambiente, comunicato stampa, legge di stabilità n. 232 dell'11.12.16, art. 9.

[11] Collegato Ambientale - Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali, legge 28.12.2015, n. 221, in vigore dal 04.02.2016.

[12] Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi, legge 19.08.2016, n. 166.

[13] Commissione europea, seminario di Bruxelles del 13.01.2016.

[14] Rimateria.

[15] Eurostat, produttività delle risorse, consultato nell'ottobre 2016.

verde e circa il 26,5% di esse può essere considerato "verde". Il tasso di innovazione delle imprese verdi è pari al doppio di quello di altre imprese (22,2% contro 11,4%). Analogamente, per quanto riguarda le esportazioni, le imprese verdi esportano quasi il doppio delle altre imprese[16]. Gli *Stati Generali della Green Economy* sono promossi dal Consiglio Nazionale della *Green Economy*, composto da 64 organizzazioni di imprese rappresentative della *green economy* in Italia, in collaborazione con il ministero dell'Ambiente e con il ministero dello Sviluppo economico[17]. Inoltre, nel 2016 è stata creata l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) con l'obiettivo di accrescere la consapevolezza sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG)[18].

Secondo uno studio della Commissione europea, l'Italia utilizza principalmente iniziative e accordi volontari, nonché regole non giuridiche per prodotti e servizi, e sostiene la responsabilità estesa del produttore per materiali e prodotti al fine di promuovere l'efficienza delle risorse[19].

Esistono alcuni esempi notevoli, come il programma italiano sull'impronta ambientale dei prodotti, lanciato dal ministero per l'Ambiente. Tale programma riguarda l'impronta ambientale dei prodotti/servizi (impronta di carbonio e impronta idrica). Il Collegato Ambientale stabilisce un uso più ampio dell'impronta ambientale dei prodotti attraverso lo schema "*Made Green in Italy*". L'Italia è di gran lunga lo Stato membro più attivo nell'utilizzo di EMAS e ha il maggior numero di prodotti ecolabel dell'UE.

L'Italia è caratterizzata da bassi livelli di investimento nella ricerca e nello sviluppo, con un'intensità di R&S pari all'1,29%[20] (media UE: 2,03%), causata dalla scarsità di strumenti di finanziamento pubblico e di risorse umane altamente qualificate, nonché dall'esigua percentuale di attività manifatturiere ad alta tecnologia. Tuttavia, si rileva un elevato grado di ricorso ai brevetti in settori quali la riduzione dell'inquinamento delle acque e la gestione dei rifiuti, per i quali l'Italia mostra quote di esportazioni elevate[21].

PMI ed efficienza delle risorse

La spina dorsale del sistema produttivo italiano è costituita dalle piccole e medie imprese (PMI) innovative e orientate all'esportazione. In termini di valore aggiunto e di posti di lavoro, le PMI svolgono un ruolo più significativo in Italia che nella maggior parte degli altri paesi europei; tuttavia, la loro produttività, misurata come valore aggiunto pro capite, risulta essere inferiore alla media UE di circa il 10%. Inoltre, le PMI italiane fanno registrare risultati al di sotto della media UE in termini di prestazioni ambientali e questo suggerisce che si deve fare di più in termini di politica in questo settore. Le sfide principali sono legate all'esiguo livello di sostegno pubblico a favore delle PMI che partecipano alla *green economy*.

Circa il 41% delle piccole e medie imprese italiane ha investito fino al 5% del fatturato annuo in azioni di efficienza delle risorse (media UE28: 50%), il 15% offre attualmente prodotti e servizi verdi (media UE28: 26%), il 37% ha adottato misure per il risparmio energetico (media UE28: 59%), il 59% ha implementato misure per ridurre al minimo i rifiuti (media UE28: 60%), il 25% ha attuato misure a favore del risparmio idrico (media UE28: 44%) e il 38% ha messo in atto misure per risparmiare materiali (media UE28: 54%)[22]. Dal punto di vista dell'economia circolare, il 25% ha adottato misure per riciclare riutilizzando materiali o rifiuti all'interno dell'impresa (media UE28: 40%), il 10% ha attuato misure a sostegno della progettazione di prodotti più semplici da manutenere, riparare o riutilizzare (media UE28: 22%) e il 17% è stato in grado di vendere i propri materiali di scarto ad un'altra impresa (media UE28: 25%).

Le azioni intraprese a sostegno dell'efficienza delle risorse hanno consentito di ridurre i costi di produzione presso il 46% delle piccole e medie imprese italiane (media UE28: 45%)[23]. Questo dato è estremamente importante considerato l'elevato numero di piccole e medie imprese presenti in Italia (rappresentanti il 79,3% dei posti di lavoro del settore privato, un valore superiore alla media UE28 che si attesta al 66,8%)[24].

Circa il 30% delle PMI in Italia ha uno o più dipendenti a tempo pieno che svolge un lavoro verde, almeno per una parte dell'orario di lavoro (media UE28: 35%)[25].

Nel 2014 l'Italia disponeva di cinque programmi di sostegno a favore delle PMI per l'efficienza delle risorse (ad esempio il progetto Giada; Innovhub Milano)[26].

[16] Symbola, comunicato stampa.
[17] Stati Generali.
[18] Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile.
[19] *A framework for Member States to support business in improving its resource efficiency* (Un quadro per gli Stati membri a sostegno delle imprese nell'ambito del miglioramento della loro efficienza delle risorse) (in inglese), 2015, studio per la Commissione europea.
[20] Totale della spesa di R&S in percentuale del PIL.
[21] Osservatorio Innovazione e Tecnologia per la *Green Economy*, Tecnologia e Innovazione nella *Green Economy* Italiana – Rapporto 2015.
[22] Commissione europea, 2015 Eurobarometro Flash 426 "Le PMI, efficienza delle risorse e mercati verdi".
[23] Idem.
[24] Commissione europea, schede per specifico paese, PMI, 2015.
[25] L'Eurobarometro Flash 426 "Le PMI, efficienza delle risorse e mercati verdi" definisce il "lavoro verde" come un lavoro che tratta direttamente informazioni, tecnologie o materiali che preservano o ripristinano la qualità ambientale. Ciò richiede competenze, conoscenze, formazione o esperienze specialistiche (ad esempio verifica del rispetto della normativa ambientale, monitoraggio dell'efficienza delle risorse all'interno dell'impresa, promozione e vendita di prodotti e servizi ecologici).
[26] RPA 2014, *Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester* (Benefici economici e sociali della protezione ambientale e dell'efficienza delle

Inoltre, l'Italia è stata coinvolta nel progetto PRESOURCE, cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che mette a disposizione diversi strumenti volti a contribuire alla promozione dell'efficienza delle risorse nelle PMI[27].

La transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse si tradurrà in nuovi posti di lavoro legati al riutilizzo, alla riparazione o al riciclaggio. In Italia, si potrebbero creare 117 000 nuovi posti di lavoro e si potrebbero garantire 327 000 posti di lavoro se le PMI in quattro settori (prodotti alimentari e bevande; energia, energia elettrica e pubblici servizi; tecnologie ambientali; edilizia) utilizzassero appieno il loro potenziale in termini di efficienza delle risorse. Infatti il risparmio sui costi per questi quattro settori delle PMI in Italia potrebbe ammontare a 10,4 miliardi di EUR; ciò implica un risparmio medio di 19 000 EUR per impresa, per poco più di 547 000 imprese nei quattro settori[28]. Il FEIS ha finanziato un progetto rivolto alle piccole e medie imprese in Italia destinato a promuovere la sostenibilità ambientale. Anche altri progetti del FEIS in esame sono rispettosi dell'ambiente[29].

Nel corso del periodo di programmazione 2014-2020, il FESR investirà in ricerca e innovazione e nella competitività delle PMI sulla base di strategie nazionali e regionali di specializzazione intelligente. Per l'Italia, la strategia nazionale individua 5 aree di interesse, tra cui energia, ambiente e industria sostenibile.

Ecoinnovazione

Il posizionamento relativo dell'Italia sulla base dell'analisi del quadro di valutazione per l'ecoinnovazione 2015 è migliorato ed è salito, nell'ambito del ranking EU28, dal 12° al 10° posto (figura 2). La consapevolezza sociale per quanto riguarda le esigenze e le opportunità nel contesto della sostenibilità e dell'ecoinnovazione è cresciuta notevolmente nel corso degli ultimi anni[30]. Come punto culminante, va osservato che l'EXPO universale di Milano 2015 "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita"[31] ha agito da vetrina per l'ecoinnovazione.

Le barriere all'ecoinnovazione e all'economia circolare in Italia sono di diversa natura: esistono barriere strutturali, come ad esempio quelle relative all'economia e alla tecnologia, così come barriere legate alle politiche e alla regolamentazione. La disponibilità di capitale di rischio tanto per la creazione quanto per la prosecuzione di progetti ecoinnovativi rimane esigua. La capacità generale di innovazione in Italia è inferiore a quella di altri paesi europei. Ciò nonostante, ci sono stati importanti sviluppi nel settore delle tecnologie verdi relative alla produzione di energia rinnovabile e alla generazione di energia da fonti non fossili.

Le ricerche relative all'attuazione di nuove pratiche di gestione da parte delle imprese, come ad esempio quella in Antonioli *et al*[32], possono fornire una nuova comprensione degli effetti dei cambiamenti organizzativi delle imprese in materia di adozione dell'ecoinnovazione. In particolare, lo studio menzionato ha esaminato se le strategie ambientali e la formazione delle risorse umane sono integrate con l'obiettivo di favorire l'adozione dell'ecoinnovazione. Sebbene lo studio abbia preso in considerazione una delle regioni più competitive e densamente industrializzate d'Italia (Emilia Romagna), non ha trovato evidenza di complementarità tra queste strategie. Gli autori hanno concluso che una possibile spiegazione è data dal fatto che le strategie verdi non sono ancora pienamente integrate nelle strategie organizzative delle imprese. Un altro esempio è la Lombardia, regione che viene riconosciuta avere un elevato raggruppamento di ecoindustrie[33] con la loro piattaforma aperta per l'innovazione cofinanziata dal FESR nella rosa dei candidati finalisti dei premi REGIOSTAR 2016[34].

risorse correlate al semestre europeo) (in inglese), studio per la Commissione europea.

[27] PRESOURCE.

[28] RPA, 2015. *Assessing the Potential Cost Savings and Resource Savings of Investments in 4 SME sectors* (Valutazione dei potenziali risparmi sui costi e risparmi di risorse di investimenti in PMI in 4 settori) (in inglese), studio per la Commissione europea, pagg. 38 e 30.

[29] FEIS – Scheda per specifico paese: Italia.

[30] Osservatorio sull'ecoinnovazione, pag. 12.

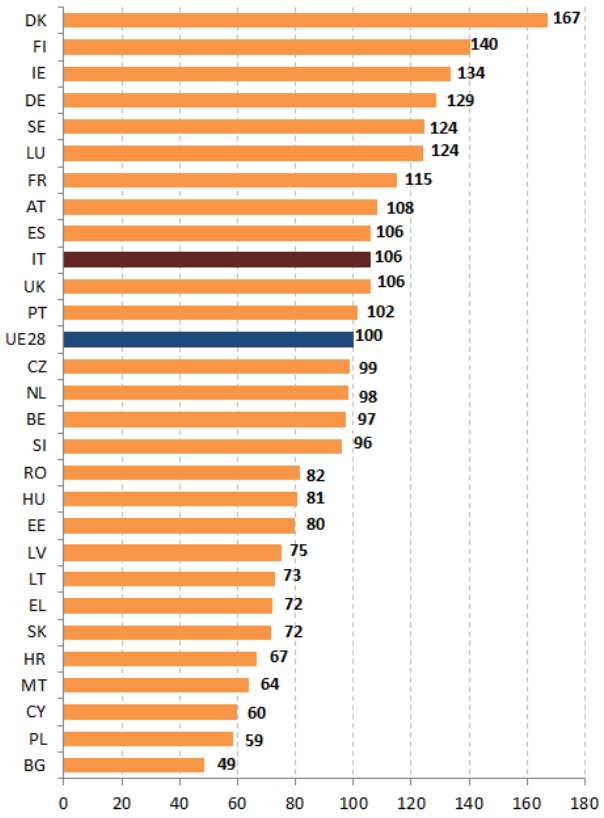
[31] Expo Milano.

[32] Antonioli, D., Mancinelli, S., & Mazzanti, M. (2013). *Is environmental innovation embedded within high-performance organisational changes? The role of human resource management and complementarity in green business strategies. Research Policy*, 42(4), 975-988.

[33] Osservatorio europeo dei cluster.

[34] Commissione europea, finalisti REGIOSTAR 2016.

Figura 2: indice dell'ecoinnovazione 2015 (UE=100)[35]



Nello studiare gli incentivi all'adozione dell'innovazione in materia di rifiuti nel settore manifatturiero, Cainelli *et al*[36]. hanno rilevato che i fattori regionali, legati tanto alla gestione quanto alla politica dei rifiuti, sono rilevanti per l'adozione dell'ecoinnovazione. Inoltre, nel loro studio, mostrano che una migliore raccolta differenziata dei rifiuti a livello regionale e una politica più severa in materia di rifiuti possono influenzare positivamente la probabilità di adozione dell'ecoinnovazione.

Azione suggerita

- Integrare i principi dell'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse all'interno del settore delle PMI, vale a dire il risparmio energetico e idrico, metodi di riciclaggio, la produzione di progettazione ecocompatibile e l'istituzione del mercato delle materie prime secondarie.
- Incentivare il mondo accademico e le scuole a promuovere l'innovazione dell'economia circolare.
- Intensificare la transizione verso un'economia più circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse, anche attraverso l'adozione del *Green Act*.

Gestione dei rifiuti

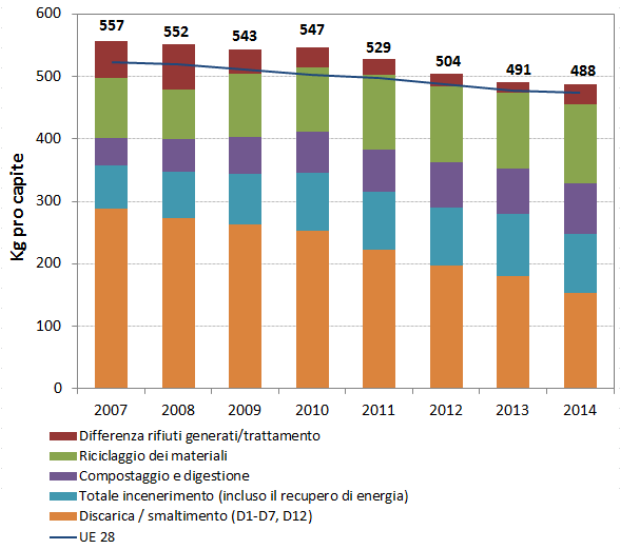
Trasformare i rifiuti in una risorsa richiede:

- la piena attuazione della normativa dell'Unione in materia di rifiuti, il che include la gerarchia dei rifiuti; la necessità di garantire la raccolta differenziata dei rifiuti; gli obiettivi in materia di alternative alla discarica, ecc.;
- la riduzione della produzione di rifiuti pro capite e della produzione di rifiuti in termini assoluti;
- la limitazione del recupero di energia ai materiali non riciclabili e la graduale eliminazione delle discariche di rifiuti riciclabili o recuperabili.

L'SDG 12 invita i paesi a ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti entro il 2030, attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclaggio e il riutilizzo.

L'approccio dell'UE alla gestione dei rifiuti si basa sulla "gerarchia dei rifiuti", che stabilisce un ordine di priorità nella definizione delle politiche in materia di rifiuti e nella gestione dei rifiuti a livello operativo: prevenzione, (preparazione per il) riutilizzo, riciclaggio, recupero e, come opzione meno preferita, smaltimento (che comprende il conferimento in discarica e l'incenerimento senza recupero di energia). I progressi nel raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e l'adozione di adeguate WMP/WPP[37] dovrebbero essere considerati gli elementi chiave per misurare le prestazioni degli Stati membri. Questa sezione si concentra sulla gestione dei rifiuti urbani per i quali la normativa dell'Unione stabilisce obiettivi di riciclaggio obbligatori.

Figura 3: rifiuti urbani per tipo di trattamento in Italia 2007-2014[38]



[35] Osservatorio sull'ecoinnovazione: quadro di valutazione per l'ecoinnovazione 2015.

[36] Cainelli, G., D'Amato, A., & Mazzanti, M. (2015). *Adoption of waste-reducing technology in manufacturing: Regional factors and policy issues. Resource and Energy Economics*, 39, 53-67.

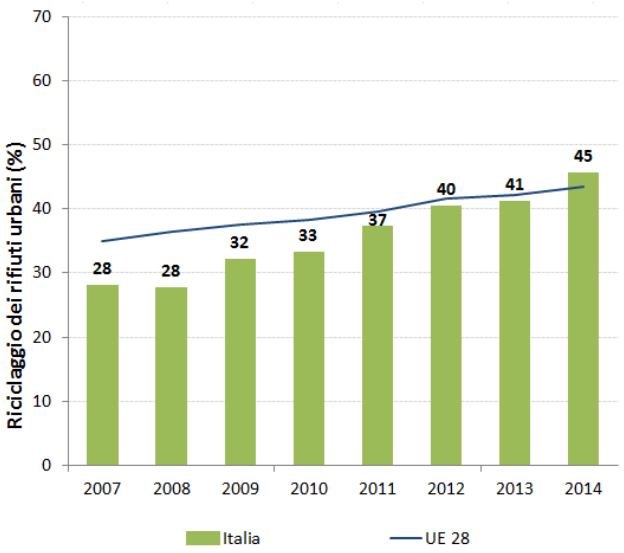
[37] Piani di gestione dei rifiuti/Programmi di prevenzione dei rifiuti (*Waste Management Plans/Waste Prevention Programmes*).

[38] Eurostat, rifiuti urbani e trattamento, per tipo di metodo di trattamento, consultato nell'ottobre 2016.

La produzione di rifiuti urbani[39] è diminuita negli ultimi anni in Italia e risulta essere leggermente superiore alla media UE (488 kg/anno/abitante in Italia rispetto a 475 kg/anno/abitante).

La figura 3 riporta i rifiuti urbani per tipo di trattamento in Italia, in termini di kg pro capite e mostra un aumento del riciclaggio e del compostaggio e una diminuzione del conferimento in discarica.

Figura 4: tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani 2007-2014[40]



La figura 4 mostra che nel 2014 il riciclaggio dei rifiuti urbani, compreso il compostaggio e il riciclaggio dei materiali, ha rappresentato il 46% (sebbene vi siano notevoli differenze tra le varie regioni), un valore di poco superiore alla media UE (44%) e leggermente inferiore rispetto all'obiettivo UE 2020 del riciclaggio al 50%[41].

Nel 2014 il conferimento in discarica dei rifiuti urbani ha rappresentato il 34% rispetto ad altre opzioni di trattamento (media UE: 27%) e la quantità di rifiuti conferiti in discarica è in costante diminuzione dal 2002, a favore delle altre opzioni di trattamento che si collocano in posizioni più alte nella gerarchia dei rifiuti, compresa la raccolta differenziata e il riciclaggio[42]. L'Italia ha riferito di aver raggiunto il suo obiettivo di conferimento in discarica del 2011 pari a 92 kg/abitante nel 2014 e sembra ora essere sulla buona strada verso il raggiungimento dell'obiettivo del 2018 della direttiva relativa alle discariche di rifiuti. Il governo italiano dedica costanti sforzi per sanare le discariche irregolari, per alcune delle quali nel 2014 la Corte di giustizia ha inflitto sanzioni all'Italia.

Politiche in materia di rifiuti vengono attuate a livello regionale, provinciale e comunale, sotto l'egida nazionale. Nonostante i progressi complessivi in termini di raccolta differenziata e riciclaggio, le differenze in termini di prestazioni a livello locale possono essere notevoli. Eccellenze sono comuni nel Nord del Paese e in alcuni contesti anche al Centro e nel Sud (Campania, Provincia di Benevento, 68,9% e Sardegna, Provincia del Medio Campidano, 66,6% di raccolta differenziata[43]). Tuttavia, in generale il Centro e Sud del Paese presentano prestazioni inferiori in termini di gestione dei rifiuti rispetto al Nord.

Le ragioni delle differenze sono dovute principalmente alla tardiva industrializzazione delle regioni meridionali, alle difficoltà in termini di capacità amministrative e a uno squilibrio economico tra i comuni che mettono in atto la raccolta differenziata. Tuttavia varrebbe la pena di esaminare ulteriormente le cause sottostanti in modo da essere in grado di trovare le soluzioni più efficienti. L'Italia è stata sottoposta a sanzioni da parte della Corte di giustizia dell'UE per la scarsa gestione dei rifiuti nella regione Campania, culminata nella crisi dei rifiuti del 2007; da allora, la raccolta differenziata nella regione sta costantemente migliorando, così come il riciclaggio.

Un altro fattore che influenza le diversità di prestazioni a livello geografico è lo spreco variabile e le tariffe applicate per il conferimento in discarica nelle varie regioni[44]. Alcune regioni hanno introdotto anche delle misure speciali volte a favorire le operazioni di raccolta differenziata o di riciclaggio. Nella regione Marche, ad esempio, la tassa sulle discariche che deve essere versata dai comuni viene progressivamente ridotta in base al tasso con cui vengono superati gli obiettivi nazionali di raccolta differenziata. In Emilia-Romagna, che nel 2010 ha raggiunto il 19% di riciclaggio organico della produzione totale di rifiuti urbani, al fine di promuovere l'uso di compost, gli agricoltori ricevono sussidi pari a 150-180 EUR per ettaro[45].

Per sostenere l'Italia nel colmare il divario di attuazione, la Commissione ha elaborato una tabella di marcia[46] per

[39] I rifiuti urbani sono costituiti da rifiuti raccolti dalle autorità comunali o per conto delle stesse, oppure direttamente dal settore privato (imprese o organizzazioni private senza scopo di lucro) non per conto dei comuni.

[40] Eurostat, tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani, consultato nell'ottobre 2016.

[41] Gli Stati membri possono scegliere un metodo diverso rispetto a quello utilizzato da Eurostat (e al quale si fa riferimento nella presente relazione) per calcolare i loro tassi di riciclaggio e monitorare la conformità con l'obiettivo 2020 del 50% di riciclaggio dei rifiuti urbani.

[42] L'Italia ha introdotto misure volte ad aumentare la raccolta differenziata e il riciclaggio dal 1997.

[43] ISPRA Rapporto Rifiuti Urbani, edizione 2015, pag. 57.

[44] Mazzanti M and Montini A (2014), *Waste management beyond the Italian north-south divide: spatial analyses of geographical, economic and institutional dimensions*, in *Handbook on waste management* T. Kinnaman & K. Takeuchi eds. (E. Elgar).

[45] Agenzia europea dell'ambiente 2016, Municipal Waste Management Country Fact Sheet (gestione dei rifiuti urbani, scheda informativa del paese), pag. 19.

[46] Tabella di marcia della Commissione europea.

la conformità, nell'ambito della quale gli strumenti economici giocano un ruolo fondamentale. Per le regioni che necessitano di infrastrutture rilevanti, la gestione dei rifiuti è stata oggetto di piani di azione per la condizionalità *ex ante* per i rifiuti al fine di razionalizzare i finanziamenti concessi dal FESR nel periodo tra il 2014 e il 2020. Inoltre, il FEIS viene utilizzato per migliorare le infrastrutture ambientali per i rifiuti[47]. Gli investimenti del FESR nel periodo 2014-2020 per i rifiuti sono finalizzati esclusivamente alle attività che si collocano nella parte alta della gerarchia, di conseguenza, restano esclusi il conferimento in discarica e l'incenerimento.

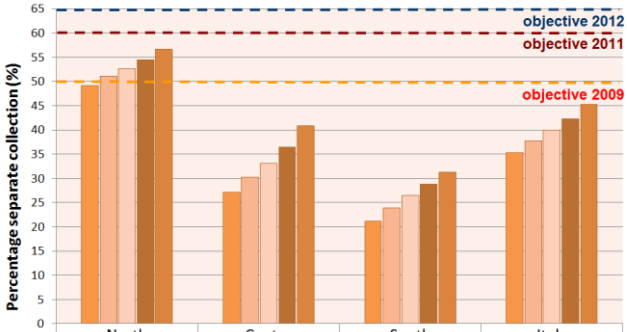
La quota di incenerimento rispetto ad altre opzioni di trattamento per i rifiuti urbani si attestava al 21% nel 2014[48]. Inoltre, il governo è stato incaricato di valutare le esigenze di incenerimento dei rifiuti solidi urbani a livello nazionale[49] e, di conseguenza, un recente decreto fornisce un quadro della capacità di incenerimento esistente e necessaria, regione per regione, tenendo conto, tra l'altro, della prevista riduzione della produzione di rifiuti e del futuro aumento della raccolta differenziata, in linea con l'obbligo giuridico nazionale (65%)[50].

Con il riciclaggio del 65,9% dei rifiuti da imballaggio, l'Italia ha raggiunto l'obiettivo 2008 del 55%[51]. Il recupero e il riciclaggio dei rifiuti da imballaggio sono in costante aumento dal 2000. Nel 2016 è stato adottato un decreto relativo a misure per creare un adeguato sistema integrato per la frazione organica dei rifiuti organici[52]. Il CIC[53] ha stimato che vengono risparmiati 20 milioni di EUR/anno grazie al contributo che i rifiuti organici danno all'economia circolare.

Secondo uno studio[54], spostarsi verso gli obiettivi inclusi nella tabella di marcia sull'efficienza delle risorse[55], potrebbe creare oltre 83 400 nuovi posti di lavoro e un aumento del fatturato annuo del settore dei rifiuti di oltre 8,8 miliardi di EUR.

La raccolta differenziata e il riciclaggio sono in costante crescita su tutto il territorio nazionale, come mostrato nella figura 5[56].

Figura 5: tassi regionali di raccolta differenziata



	North	Centre	South	Italy
2010	49.1	27.1	21.2	35.3
2011	51.1	30.2	23.9	37.7
2012	52.7	33.1	26.5	40.0
2013	54.4	36.4	28.8	42.3
2014	56.7	40.8	31.3	45.2

Per i rifiuti da imballaggio, l'Italia applica la responsabilità estesa del produttore mediante l'organizzazione nazionale CONAI. Sono stati istituiti diversi consorzi per la carta, il vetro, la plastica, ecc. Il sistema copre gran parte del riciclaggio in Italia, ottenendo un aumento dei volumi degli imballaggi riciclati ogni anno. Nel corso del 2016 dovrebbe essere introdotta una riforma nel settore dei rifiuti per passare dalle tasse alle tariffe[57].

Per quanto riguarda la prevenzione della produzione di rifiuti, dal 2013 l'Italia ha adottato il programma nazionale di prevenzione dei rifiuti. Sulla base di questo programma nazionale, ogni regione ha adottato piani di prevenzione regionali che includono, tra l'altro, misure volte a incrementare l'utilizzo di appalti pubblici verdi e il riutilizzo. È stato istituito un fondo specifico per il *project financing* per la prevenzione dei rifiuti e per la riduzione dei rifiuti, con 513 475 EUR stanziati nel 2014 a favore dei progetti selezionati.

Azione suggerita

- Introdurre una tassa nazionale sulle discariche oppure armonizzare le imposte regionali in modo da eliminare gradualmente il conferimento in discarica di rifiuti riciclabili e recuperabili. Utilizzare le entrate per sostenere la raccolta differenziata e infrastrutture alternative, ma evitare la costruzione di infrastrutture eccessive per il trattamento dei rifiuti residui. Migliorare la cooperazione tra le regioni in modo da utilizzare la capacità di trattamento dei rifiuti in modo più efficiente.
- Concentrarsi sul miglioramento dell'efficienza della raccolta differenziata, per aumentare i tassi di riciclaggio nelle regioni in ritardo.

[47] FEIS – Aimag Settore Idrico e Ambiente.
[48] Eurostat, rifiuti urbani e trattamento, per tipo di metodo di trattamento, consultato nell'ottobre 2016.
[49] Decreto legge 12.09.2014, n. 133.
[50] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10.08.2016.
[51] ISPRA Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2015.
[52] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7.3.2016.
[53] Consorzio Italiano Compostatori, presentazione, Direttori Rifiuti, Bruxelles, 26.10.2016.
[54] Bio Intelligence Service, 2011. *Implementing EU Waste legislation for Green Growth* (Attuazione della normativa dell'UE in materia di rifiuti per la crescita eco-compatibile) (in inglese), studio per la Commissione europea.
[55] La tabella di marcia delinea come possiamo trasformare l'economia europea in un'economia sostenibile entro il 2050.
[56] ISPRA Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2015, pag. 36.
[57] Programma Nazionale di Riforma 2016, aprile 2016, pag. 58.

- Estendere e migliorare l'efficienza sotto il profilo dei costi, il monitoraggio e la trasparenza dei regimi vigenti di responsabilità estesa del produttore.

2. Protezione, preservazione e valorizzazione del capitale naturale

Natura e biodiversità

La strategia dell'Unione europea in materia di biodiversità si propone di arrestare la perdita di biodiversità nell'UE entro il 2020, di ripristinare gli ecosistemi e i loro servizi nella misura fattibile, nonché di intensificare gli sforzi per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale. Le direttive Uccelli e Habitat dell'Unione europea mirano alla realizzazione di uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat protetti.

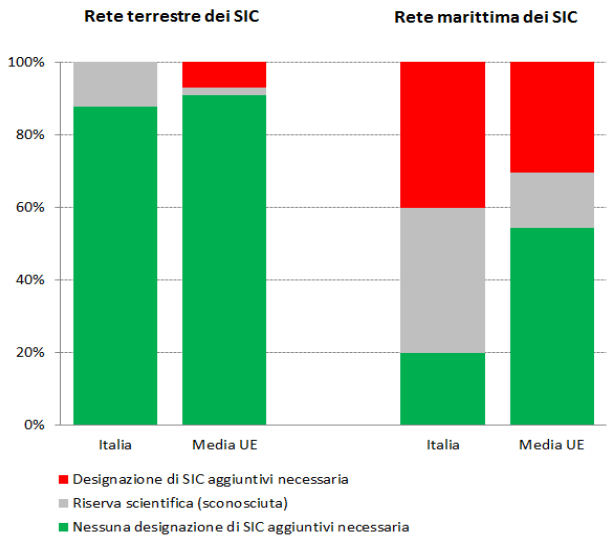
L'SDG 14 impone ai paesi di preservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine, mentre l'SDG 15 impone ai paesi di proteggere, ripristinare e promuovere l'utilizzo sostenibile degli ecosistemi terrestri, di gestire in modo sostenibile le foreste, di combattere la desertificazione e di arrestare e invertire il degrado del suolo, nonché di arrestare la perdita di biodiversità.

La direttiva Habitat dell'UE del 1992 e la direttiva Uccelli del 1979 costituiscono l'elemento portante della normativa europea destinata alla conservazione della flora e della fauna selvatiche dell'UE. Natura 2000, la più ampia rete coordinata di aree protette al mondo, rappresenta lo strumento fondamentale per realizzare e attuare gli obiettivi delle direttive al fine di garantire la protezione, la conservazione e la sopravvivenza a lungo termine delle specie e degli habitat più preziosi e minacciati in Europa, nonché degli ecosistemi che essi sostengono.

L'adeguata designazione dei siti protetti come zone speciali di conservazione (ZSC) ai sensi della direttiva Habitat e come zone di protezione speciale (ZPS) ai sensi della direttiva Uccelli costituisce una tappa fondamentale verso la realizzazione degli obiettivi delle direttive. I risultati delle relazioni di cui all'articolo 17 della direttiva Habitat e all'articolo 12 della direttiva Uccelli e i progressi verso adeguati siti di importanza comunitaria (SIC), designazione ZPS e ZSC[58], sia terrestri che marittimi, dovrebbero essere gli elementi chiave per misurare le prestazioni degli Stati membri.

In Italia, 2585 siti sono stati designati ai sensi della direttiva Habitat e della direttiva Uccelli. All'inizio del 2016 il 18,97% della zona geografica terrestre nazionale d'Italia era coperta da Natura 2000 (media UE: 18,1%), da ZPS della direttiva Uccelli per il 13,31% (media UE: 12,3%) e da SIC della direttiva Habitat per il 14,21% (media UE: 13,8%). Entro il 2012 l'Italia aveva designato 523 siti marini Natura 2000 che coprivano 6 608,1 km². Inoltre, l'Italia aveva 88 zone marittime protette designate a livello nazionale che coprivano 26 644,9 km² presentando una sovrapposizione dell'11,1% con siti Natura 2000. Alla fine del 2014 le designazioni marittime Natura 2000 in Italia coprivano 6 721 km², mostrando un leggero aumento a partire dal 2012. Tuttavia, l'ultima valutazione della parte SIC della rete Natura 2000 mostra che ci sono carenze nella designazione dei componenti marittimi della rete[59] (cfr. figura 6[60]).

Figura 6: valutazione di sufficienza delle reti SIC in Italia sulla base della situazione fino a dicembre 2013[61]



[58] I siti di importanza comunitaria (SIC) sono designati ai sensi della direttiva Habitat, mentre le zone di protezione speciale (ZPS) sono designate ai sensi della direttiva Uccelli; i dati relativi alla copertura non si sommano a causa del fatto che alcuni SIC e alcune ZPS si sovrappongono. Per zone speciali di conservazione (ZSC) si intendono SIC designati dagli Stati membri.

[59] Per ciascuno Stato membro, la Commissione valuta se le specie e i tipi di habitat di cui agli allegati I e II della direttiva Habitat sono sufficientemente rappresentati dai siti designati fino ad oggi. Tale valutazione è espressa come percentuale di specie e di habitat per i quali è necessario designare ulteriori zone al fine di completare la rete in detto paese. I dati attuali, ai quali si è avuto accesso nel 2014-2015, riflettono la situazione fino a dicembre 2013.

[60] Le percentuali riportate nella figura 5 si riferiscono a percentuali del numero totale di valutazioni (una valutazione tratta di 1 specie o di 1 habitat in una determinata regione biogeografica con lo Stato membro); se un tipo di habitat o una specie ricorre in più di una regione biogeografica all'interno di un determinato Stato membro, ci saranno tante valutazioni individuali quante sono le regioni biogeografiche che presentano l'occorrenza di tale specie o habitat in detto Stato membro.

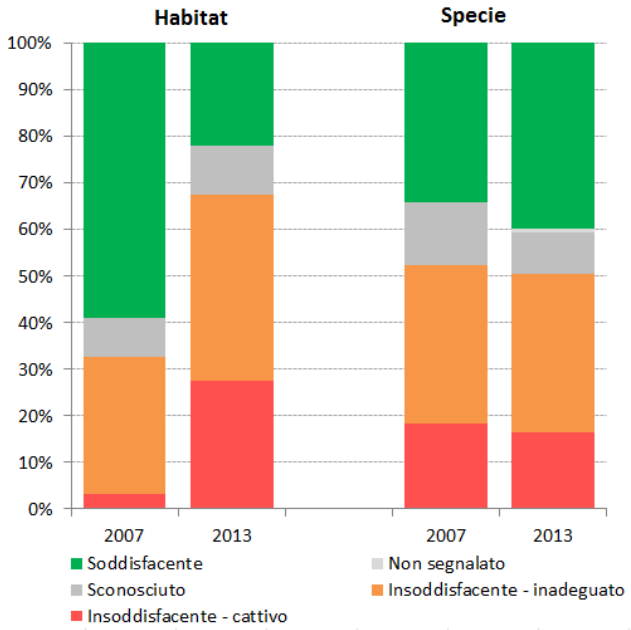
[61] Commissione europea, valutazione interna.

Sebbene il termine di 6 anni stabilito dalla direttiva Habitat per la designazione di ZSC e per la definizione di misure e obiettivi di conservazione adeguati sia scaduto per 2 281 SIC, nel maggio 2016 l'Italia ha completato la designazione ZSC e i relativi obblighi solo per 578 SIC.

Vi è un elevato numero di denunce riguardanti l'attuazione delle direttive Natura in materia di degrado dei siti designati, asserita cattiva qualità delle opportune valutazioni ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, e scarsa protezione delle specie. Secondo l'esperienza della Commissione nella valutazione dei programmi operativi FESR 2014-2020 le opportune valutazioni erano di qualità molto variegata. Questo ha effetti negativi sulla natura, ma anche sulla certezza imprenditoriale e giuridica.

Secondo l'ultima relazione sullo stato di conservazione di habitat e specie contemplati dalla direttiva Habitat (che copre il periodo 2007-2012)[62], solo il 34% delle valutazioni per le specie vegetali e il 44% per le specie animali indicano uno stato di conservazione soddisfacente[63]. Per i tipi di habitat la percentuale di valutazioni che mostrano uno stato di conservazione soddisfacente ammonta soltanto al 22% (UE 27: 16%), mentre il 40% (UE 27: 47%) è considerato insoddisfacente-inadeguato e il 27% è considerato insoddisfacente-cattivo (UE 27: 30%). Ciò è illustrato nella figura 7[64].

Figura 7: stato di conservazione di habitat e specie in Italia nel 2007/2013 (%)[65]



Per gli uccelli, la figura 8 dimostra che il 42% delle specie nidificanti ha mostrato un aumento nel breve termine oppure tendenze di stabilità della popolazione (per le specie svernanti questo dato si è attestato al 73%).

La mancanza di risorse adeguate per sostenere idonee misure di gestione e conservazione del territorio è riconosciuta come uno dei principali ostacoli al raggiungimento degli obiettivi delle direttive Natura. Nel periodo 2007-2013 l'esborso dal FESR e dal FEASR[66] per misure di conservazione della natura è particolarmente esiguo (cfr. sezione 4). Ciò potrebbe essere migliorato tramite attività di sviluppo di capacità amministrative. Un progetto integrato LIFE di recente adozione (GESTIRE 2020) crea una struttura di gestione integrata per il raggiungimento dell'obiettivo di conservazione per la rete regionale Natura 2000 della Lombardia. Il progetto si propone di aggiornare il quadro di azione prioritaria della Lombardia come segue: coordinando la gestione; integrando le politiche regionali; formando il personale attivo; sensibilizzando l'opinione pubblica e pianificando interventi di conservazione della biodiversità, come ad esempio il miglioramento della connettività e la lotta contro le specie esotiche invasive[67].

[62] Il fulcro della relazione ai sensi dell'articolo 17 è la valutazione dello stato di conservazione degli habitat e delle specie oggetto delle direttiva Habitat.

[63] Lo stato di conservazione è valutato utilizzando una metodologia standard e può essere "soddisfacente", "insoddisfacente-inadeguato" e "insoddisfacente-cattivo" a seconda dei quattro parametri, come definiti all'articolo 1 della direttiva Habitat.

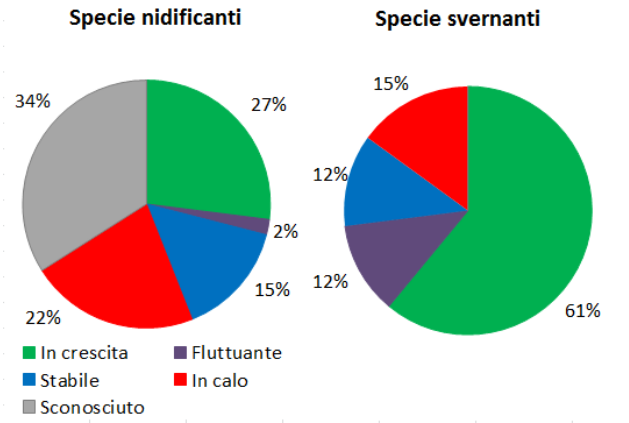
[64] Si prega di notare che un confronto diretto tra i dati per il 2007 e quelli per il 2013 è complicato dal fatto che la Bulgaria e la Romania non erano coperte dal ciclo di comunicazione per il 2007, dal fatto che le valutazioni "sconosciuto" sono diminuite significativamente, in particolare per le specie, e dal fatto che alcuni cambiamenti comunicati non sono effettivi, in quanto risultano da metodi di monitoraggio/dati migliorati.

[65] Queste cifre mostrano la percentuale di valutazioni biogeografiche in ciascuna categoria di stato di conservazione rispettivamente per habitat e specie (ogni valutazione tratta di 1 specie o di 1 habitat in una determinata regione biogeografica dello Stato membro). Queste informazioni si basano sulle comunicazioni effettuate ai sensi dell'articolo 17 della direttiva Habitat - sintesi nazionale per l'Italia.

[66] Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

[67] Progetto integrato LIFE GESTIRE 2020.

Figura 8: tendenza della popolazione nel breve termine per le specie di uccelli nidificanti e svernanti in Italia nel 2012 (%)[68]



Esistono lacune persistenti nei dati per il settore forestale: per diversi anni i dati sul legno estratto ogni anno non sono stati segnalati in relazione al "Questionario congiunto del settore forestale". Ciò rende difficile stabilire se i tassi di utilizzazione forestale rientrano nei limiti della gestione sostenibile delle foreste. Non vi sono informazioni disponibili in merito alla percentuale di superficie forestale soggetta a piano di gestione o equivalente (non esistono dati per il periodo di comunicazione 2010).

Azione suggerita

- Completare il processo di designazione previsto da Natura 2000 e mettere in atto obiettivi di conservazione definiti in maniera chiara e le misure di conservazione necessarie per i siti, nonché stanziare risorse adeguate per la loro attuazione al fine di mantenere/ripristinare le specie e gli habitat di interesse unionale secondo uno stato di conservazione soddisfacente all'interno dell'area di ripartizione naturale.
- Sviluppare e promuovere approcci di attuazione intelligenti e semplificati, in particolare per quanto riguarda il sito e le specie, consentendo l'adozione di procedure, assicurando la conoscenza necessaria e la disponibilità dei dati. Rafforzare la comunicazione con le parti interessate.
- Sviluppare le capacità per il completamento e l'attuazione dei piani di gestione, nonché per il miglioramento della qualità complessiva delle opportune valutazioni.
- Utilizzare i fondi disponibili, vale a dire il FESR e il FEASR, per attuare misure di conservazione della natura ben progettate.

[68] Comunicazioni effettuate ai sensi dell'articolo 12 della direttiva Uccelli - sintesi nazionale per l'Italia.

Stima del capitale naturale

La strategia dell'Unione europea in materia di biodiversità fino al 2020 invita gli Stati membri a mappare e valutare lo stato degli ecosistemi e dei relativi servizi[69] nel territorio nazionale entro il 2014, a valutare il valore economico dei servizi, nonché a promuovere l'integrazione di questi valori nei sistemi contabili e di comunicazione a livello UE e nazionale entro il 2020.

Le quattro fasi del processo di mappatura e valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi sono: 1) mappatura degli ecosistemi; 2) valutazione delle condizioni degli ecosistemi; 3) valutazione dei servizi ecosistemici e 4) esecuzione di una valutazione integrata degli ecosistemi sulla base di questi dati. L'Italia si trova attualmente nella terza fase del processo. Il ministero dell'Ambiente ha fornito sostegno finanziario alle università e alle associazioni a carattere scientifico per l'attuazione del processo di mappatura e valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi. Inoltre, l'Italia è molto coinvolta nella valutazione dei servizi culturali e degli ecosistemi urbani.

L'Italia ha mostrato un marcato interesse per la contabilità del capitale naturale. Il ministero dell'Ambiente ha istituito un comitato per il capitale naturale e ha lanciato un progetto di contabilità ambientale per le zone protette in Italia, il quale dovrebbe fornire un quadro per il perseguimento di un processo di contabilità del capitale naturale a livello nazionale. Nell'ambito dell'attuazione del Collegato Ambientale, nel 2016 dovrebbe essere emanato un decreto sulla stima del capitale ambientale e in termini di ecosistemi[70,71].

Azione suggerita

- Fornire risorse per la mappatura e la valutazione dei servizi ecosistemici, nonché per la loro valutazione e integrazione nei sistemi di contabilità del capitale naturale.

[69] I servizi ecosistemici sono benefici forniti dalla natura, quali cibo, acqua pulita e impollinazione, dai quali la società umana dipende.
[70] Programma Nazionale di Riforma 2016, aprile 2016, pag. 58.
[71] Ministero dell'Ambiente, Collegato Ambientale.

Infrastrutture verdi

La strategia dell'UE in materia di infrastrutture verdi[72] promuove l'integrazione di dette infrastrutture nei piani e nei programmi correlati, al fine di contribuire al superamento della frammentazione degli habitat, alla conservazione o al ripristino della connettività ecologica, al miglioramento della resilienza degli ecosistemi e, di conseguenza, al fine di garantire il continuo approvvigionamento dei servizi ecosistemici.

Le infrastrutture verdi offrono benefici ecologici, economici e sociali ricorrendo a soluzioni naturali. Ciò ci aiuta a capire il valore dei benefici che la natura offre alla società umana e a mobilitare gli investimenti necessari per sostenerli e consolidarli.

L'Italia ritiene che l'attuazione delle infrastrutture verdi dovrebbe iniziare con le zone protette che sono cruciali per conservare il capitale naturale, attuare un turismo sostenibile e utilizzare forme tradizionali di agricoltura e industria. Il ministero dell'Ambiente responsabile per l'attuazione della strategia in materia di infrastrutture verdi ha commissionato lo sviluppo di un quadro metodologico per l'individuazione delle priorità di ripristino degli ecosistemi e la promozione delle infrastrutture verdi, un progetto di ripristino sugli ecosistemi d'acqua dolce e due progetti pilota per l'area metropolitana urbana/peri-urbana di Roma. Il miglioramento dei collegamenti tra il capitale naturale e quello culturale è stato anch'esso sottolineato con la Carta di Roma[73].

L'importanza dei legami tra cultura e natura, che è un elemento centrale della politica italiana, è esemplificata dal progetto *Corona Verde* realizzato nella regione Piemonte. Il progetto che coinvolge 93 comuni è stato redatto per sviluppare infrastrutture verdi integrando il sistema *Corona di Delitie* delle residenze reali all'interno della cintura verde di Torino. Il progetto *Corona Verde* offrirà una vasta gamma di benefici quali ad esempio la protezione contro l'erosione del suolo, la valorizzazione del turismo e la riduzione dell'inquinamento atmosferico. Un altro esempio, è l'EcoSistema Filtro, un fitodepuratore in Sardegna (e sito Natura 2000), realizzato nel 2004 per filtrare l'acqua trattata[74]. L'Italia è attualmente impegnata nel progetto *Green Surge*[75] cofinanziato dall'UE; inoltre, alcune regioni utilizzano il FESR e il FEASR per incrementare le infrastrutture verdi e i corridoi per la flora e la fauna selvatiche.

[72] Unione europea, Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa, COM/2013/0249.
[73] Ministero dell'Ambiente, Carta di Roma.
[74] EcoSistema Filtro.
[75] Greeb Surge - studi di casi Milano e Bari.

Protezione del suolo

La strategia tematica dell'UE per il suolo mette in evidenza la necessità di garantire un uso sostenibile dei suoli. Ciò richiede la prevenzione dell'ulteriore degrado del suolo e la conservazione delle sue funzioni, nonché il ripristino dei suoli degradati. La tabella di marcia 2011 per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, che costituisce parte della strategia Europa 2020, prevede che entro il 2020 le politiche dell'UE tengano conto del loro impatto diretto e indiretto sull'utilizzazione del suolo nell'UE e a livello mondiale, e che il tasso di consumo del suolo sia in linea con l'obiettivo di non edificare più su nuove aree entro il 2050.

L'SDG 15 impone ai paesi di lottare contro la desertificazione, ripristinare i suoli e i terreni degradati, ivi compresi i terreni colpiti da desertificazione, siccità e alluvioni, nonché di sforzarsi di conseguire un mondo neutrale in termini di degrado del suolo entro il 2030.

Il suolo è una risorsa importante per la vita e per l'economia. Fornisce servizi ecosistemici essenziali, ivi compresa la fornitura di cibo, fibre e biomassa per l'energia rinnovabile, il sequestro del carbonio, la depurazione delle acque e la regolazione delle piene, la fornitura di materie prime e da costruzione. Il suolo è una risorsa finita ed estremamente fragile, che si sta sempre più degradando nell'UE. È altamente improbabile che i terreni consumati dalle infrastrutture e dallo sviluppo urbani possano essere ripristinati al loro stato naturale; in tale contesto vengono consumati prevalentemente terreni agricoli e si aumenta la frammentazione degli habitat. La protezione del suolo viene trattata in maniera indiretta nelle vigenti politiche dell'UE in settori quali l'agricoltura, le acque, i rifiuti, le sostanze chimiche e la prevenzione dell'inquinamento industriale.

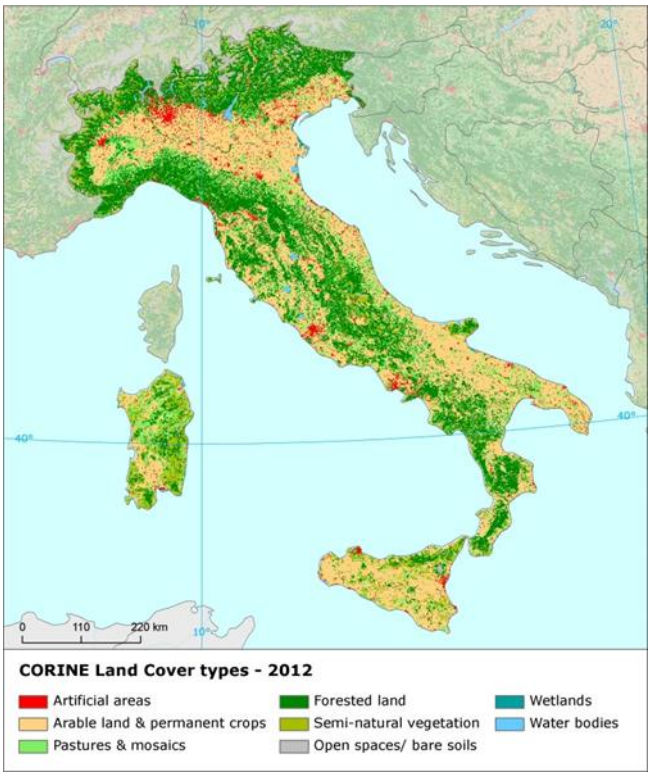
Non vi sono ancora insiemi di dati a livello di UE che consentano la definizione di indicatori di riferimento per la diminuzione di materia organica nel suolo, i siti contaminati, le pressioni sulla biologia del suolo e l'inquinamento diffuso. Sono in corso, da parte del gruppo di esperti dell'UE per la protezione del suolo, una valutazione e un inventario aggiornati degli strumenti politici in materia di protezione del suolo in Italia e in altri Stati membri dell'UE.

I principali processi di degrado del suolo che si verificano in Italia sono: erosione/disaggregazione, compattazione, salinizzazione, contaminazione, frane, declino/perdita della biodiversità, consumo/impermeabilizzazione del suolo e riduzione/perdita di materia organica.

Una copertura del suolo artificiale viene utilizzata per gli insediamenti, i sistemi di produzione e le infrastrutture. In tale ambito si può distinguere tra aree edificate (edifici) e aree non edificate (come ad esempio reti di trasporto lineari e aree associate). La figura 9 mostra i diversi tipi di copertura del suolo in Italia nel 2012.

Con un tasso medio di consumo annuo del suolo[76] pari allo 0,37% (trainato dall'espansione urbana e dalle infrastrutture) nel periodo 2006-2012, la velocità di sviluppo urbano in Italia si attesta su valori appena inferiori alla media europea (0,41%), corrispondenti a 5 786 ettari all'anno. L'impermeabilizzazione del suolo su vaste aree, dovuta a un eccessivo sviluppo urbano, ha incrementato notevolmente il rischio idrogeologico. In termini di percentuale di superficie costruita, l'Italia si è classificata al 4° posto nell'UE con circa il 2,7% nel 2012[77]. L'impermeabilizzazione del suolo ha aumentato la vulnerabilità alle frane e alle alluvioni in diverse aree, il che si traduce in un aumento dell'intensità e della frequenza degli eventi di inondazione e dei danni correlati. Questo problema è aggravato dall'esigua materia organica presente nel suolo in molte regioni. In effetti, l'Italia presenta un tasso medio di erosione del suolo dovuta all'acqua (8,4 tonnellate per ettaro all'anno nel 2010) che è ben al di sopra della media UE (2,4 tonnellate per ettaro all'anno)[78].

Figura 9: tipi di copertura del suolo in Italia nel 2012[79]



In Italia si rileva una crescente consapevolezza dell'importanza della protezione del suolo tanto a livello politico quanto a quello scientifico. Ad esempio, partecipa al progetto pilota UNCCD[80] sugli obiettivi e sugli indicatori della neutralità in termini di degrado del suolo.

Pertinenti atti legislativi per la protezione del suolo sono stati approvati a livello nazionale o indirettamente attraverso il recepimento del diritto dell'Unione. Inoltre, molte misure di protezione del suolo in Italia sono incluse in strumenti politici che non sono direttamente collegati alla protezione del suolo. Nel 2016 il Parlamento italiano ha discusso un decreto legge sul contenimento della perdita di suolo e sul riutilizzo del terreno edificato[81]. Inoltre, l'Italia ha un obiettivo pari a zero per il consumo di suolo entro il 2050, come richiesto dalla tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. Per quanto riguarda la contaminazione del suolo, l'Italia ha individuato, ai sensi di una legge del 1998[82], un certo numero di siti contaminati (SIN) che richiedono una bonifica come priorità. È importante che la gestione di questi siti rispetti la normativa UE in materia di rifiuti.

Il FEASR dovrebbe contribuire a migliorare la presenza di materia organica nel suolo e a ridurre l'erosione del suolo, mentre il FESR sosterrà la bonifica di siti industriali e terreni contaminati.

Protezione dell'ambiente marino

La normativa e le politiche dell'UE in materia di ambiente marino e costiero impongono che entro il 2020 l'impatto delle pressioni sulle acque marine venga ridotto fino a raggiungere o mantenere un buono stato ecologico e a fare sì che le zone costiere siano gestite in maniera sostenibile.

L'SDG 14 impone ai paesi di conservare e utilizzare in maniera sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine per lo sviluppo sostenibile.

La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino[83] mira a realizzare un buono stato ecologico (BSE) delle acque marine dell'UE entro il 2020, fornendo un approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane con impatto sull'ambiente marino. La direttiva impone agli Stati membri di sviluppare e attuare una strategia per le loro acque marine, nonché di cooperare con gli Stati membri che condividono la stessa regione o sottoregione.

Nell'ambito delle loro strategie per l'ambiente marino, gli Stati membri dovevano effettuare una valutazione

[76] Agenzia europea dell'ambiente - Progetto dei risultati dell'inventario 2012 della copertura del suolo CORINE; consumo del suolo annuo medio nel periodo 2006-2012 espresso in percentuale rispetto al suolo artificiale del 2006.
[77] Eurostat, Aree edificate, consultato nel giugno 2016.
[78] Eurostat, Tasso di erosione del suolo dovuta all'acqua, figura 2, consultato nel novembre 2016.
[79] Agenzia europea dell'ambiente, Analisi specifica per paese della copertura del suolo nel 2012 e delle variazioni [di prossima pubblicazione].
[80] Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta contro la desertificazione.
[81] Ministero dell'Ambiente – Comunicato stampa del 12.05.2016.
[82] La legge 426/1998 ha individuato i cosiddetti Siti di Interesse Nazionale (SIN), vale a dire i siti altamente inquinati in Italia che devono essere decontaminati. Ad esempio, la zona industriale di Taranto, che comprende l'acciaieria ILVA, è stata inclusa nella lista dei SIN.
[83] Unione europea, direttiva quadro 2008/56/CE sulla strategia per l'ambiente marino.

iniziale delle loro acque marine, determinare il BSE[84] e stabilire gli obiettivi ambientali entro il mese di luglio del 2012. Dovevano altresì stabilire programmi di monitoraggio per la valutazione continua delle loro acque marine entro il mese di luglio del 2014. Il passo successivo della loro strategia per l'ambiente marino è quello di stabilire un programma di misure (2016). La Commissione valuta se questi elementi costituiscono un quadro adeguato per soddisfare i requisiti della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.

Nel 2012 le zone marine protette italiane coprivano 30 366,9 chilometri quadrati delle sue acque marine nel Mediterraneo[85]. L'Italia presenta anche una delle più lunghe estensioni costiere nell'UE. Le acque marine dell'Italia fanno parte della regione marina del Mediterraneo e coprono le sottoregioni dell'Adriatico, dello Ionio e del Mediterraneo centrale e del Mediterraneo occidentale. L'Italia è parte della convenzione di Barcellona. Nella relazione sullo stato dell'ambiente relativa al 2015 l'AEA ha individuato il Mediterraneo come una delle zone più sensibili ai cambiamenti climatici a causa della carenza idrica, della concentrazione delle attività economiche nelle zone costiere e della dipendenza dall'agricoltura sensibile al clima. L'introduzione di specie esotiche invasive costituisce una minaccia importante nella regione del Mediterraneo, dove il numero di specie esotiche invasive sta aumentando in modo significativo dal 1970. Infine, la biodiversità unica è minacciata anche dall'inquinamento da fonti terrestri, come ad esempio gli scarichi di nutrienti in eccesso e di sostanze pericolose, i rifiuti marini, la pesca eccessiva e il degrado di habitat critici.

Nel 2012 l'Italia ha determinato il BSE per tutti i descrittori elencati nella direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino. Tuttavia, la valutazione della Commissione ha rilevato che si devono sviluppare alcune definizioni del BSE. In particolare, le definizioni del BSE per i rifiuti marini e il rumore sottomarino sono risultate essere inferiori al requisito minimo o mancano di specificazione/ambizione.

L'Italia ha istituito un programma di monitoraggio delle acque marine nel 2014. I programmi di monitoraggio per tutti i descrittori, ad eccezione dei cambiamenti idrografici e dei rifiuti marini, necessitano di ulteriore perfezionamento e sviluppo per poter costituire un quadro adeguato per monitorare i progressi verso lo status e gli obiettivi del BSE. Inoltre, l'Italia ha riferito che la maggior parte del suo programma di monitoraggio sarà adeguata per misurare i progressi nella realizzazione del BSE soltanto entro il 2018, data entro la quale dovrà essere presentata la prossima valutazione delle loro acque. Nelle sue relazioni sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino[86], la Commissione ha fornito orientamenti per aiutare l'Italia. L'Italia è coinvolta in diversi progetti di ricerca sostenuti dall'UE[87].

Il nuovo piano nazionale in materia di porti comprende attività di recupero e preservazione dei fondali e l'avvio di programmi di monitoraggio di siti protetti nei pressi di porti[88].

Azione suggerita

- Continuare a portare avanti i lavori per migliorare le definizioni del BSE, anche attraverso la cooperazione regionale utilizzando il lavoro della pertinente convenzione marittima regionale.
- Sviluppare ulteriormente gli approcci tesi a valutare (e quantificare) gli impatti delle principali pressioni, al fine di addivenire a risultati di valutazione migliori e più conclusivi per le attività di comunicazione del 2018.
- Continuare a integrare i programmi di monitoraggio esistenti, obbligatori ai sensi di altre normative dell'UE, e ad attuare programmi di monitoraggio congiunto, ove esistenti, sviluppati a livello (sub)regionale, ad esempio, dalla convenzione di Barcellona.
- Migliorare la comparabilità e la coerenza dei metodi di monitoraggio nell'ambito della regione marittima italiana e gestire eventuali lacune in termini di conoscenza.
- Assicurarsi che il suo intero programma di monitoraggio sia attuato senza ritardi; inoltre, è opportuno monitorare i progressi nella realizzazione del BSE.

[84] La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino definisce il concetto di buono stato ecologico (BSE) all'articolo 3, come: "stato ecologico delle acque marine tale per cui queste preservano la diversità ecologica e la vitalità di mari ed oceani che siano puliti, sani e produttivi".

[85] Dati del 2012 forniti dall'Agenzia europea dell'ambiente - non pubblicati.

[86] Relazione della Commissione "Prima fase di attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE) - Valutazione e orientamenti della Commissione europea" COM(2014) 97 e documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione della Commissione di valutazione dei programmi di monitoraggio degli Stati membri ai sensi della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (COM(2017) 3 e SWD(2017) 1 final).

[87] Progetto di ricerca e sviluppo tecnologico: KNOWSEAS; MYOCEAN; VECTORS; HERMIONE; CORALFISH; PERSEUS.

[88] Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica pag. 189.

3. Garantire la salute e la qualità della vita dei cittadini

Qualità dell'aria

La normativa e le politiche dell'UE contro l'inquinamento atmosferico impongono che la qualità dell'aria nell'Unione venga notevolmente migliorata, avvicinandosi ai livelli raccomandati dall'OMS. L'inquinamento atmosferico e i suoi impatti sugli ecosistemi e sulla biodiversità dovrebbero essere ulteriormente ridotti con l'obiettivo a lungo termine di non superare carichi e livelli critici. Ciò richiede il potenziamento degli sforzi per raggiungere il pieno rispetto della normativa dell'Unione sulla qualità dell'aria e la definizione di obiettivi strategici e azioni che vadano oltre il 2020.

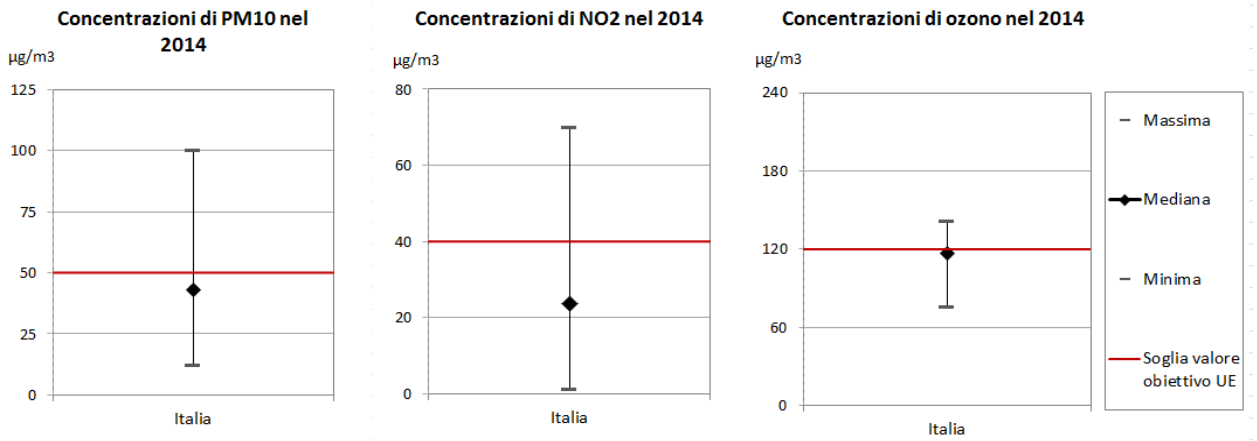
L'UE ha sviluppato un insieme esaustivo di atti legislativi in materia di qualità dell'aria[89] che stabilisce standard e obiettivi basati sulla salute per una serie di inquinanti atmosferici. Come parte di ciò, gli Stati membri sono inoltre tenuti a garantire che siano messe regolarmente a disposizione del pubblico informazioni aggiornate sulle concentrazioni nell'ambiente di diversi inquinanti atmosferici. Inoltre, la direttiva sui limiti nazionali di emissione impone riduzioni delle emissioni a livello nazionale che dovrebbero essere raggiunte per i principali inquinanti.

L'emissione di diversi inquinanti atmosferici è diminuita in modo significativo in Italia[90]. Le riduzioni registrate tra il 1990 e il 2014 per gli ossidi di zolfo (-93%), ossidi di azoto (-61%), ammoniaca (-17%), così come per i composti organici volatili (-57%) assicurano che le emissioni atmosferiche di questi inquinanti rientrano attualmente entro i limiti nazionali di emissione applicabili[91].

Allo stesso tempo, la qualità dell'aria in Italia continua a destare preoccupazioni. Per l'anno 2013 l'Agenzia europea dell'ambiente ha stimato che in Italia circa 66 630 morti premature fossero attribuibili alle concentrazioni di particolato fine[92], 3 380 alle concentrazioni di ozono[93] e 21 040 alle concentrazioni di biossido di azoto[94,95]. Ciò è dovuto anche ai superamenti degli standard dell'UE per la qualità dell'aria, come illustrato nella figura 10[96].

Questi problemi sono diventati estremamente preoccupanti nel novembre-dicembre del 2015 quando

Figura 10: situazione conseguita in relazione a PM_{10}, NO_2 e O_3 nel 2014



Nota: *Questi grafici mostrano le concentrazioni così come misurate e comunicate dallo Stato membro presso luoghi diversi; nello specifico, mostrano: a) per le PM10, il 90,4 percentile della concentrazione media giornaliera che corrisponde alla 36ª massima media giornaliera; b) per l'NO2, la concentrazione media annuale; e c) per l'O3, il 93,2 percentile di valori di concentrazione medi massimi su 8 ore giornaliere, che corrisponde al 26° massimo valore giornaliero più elevato. Per ogni inquinante, questi grafici raffigurano tanto la concentrazione comunicata più bassa quanto quella più alta, così come i valori mediani (ossia si noti che il 50 % delle stazioni segnala concentrazioni inferiori al rispettivo valore mediano, mentre l'altro 50 % segnala concentrazioni superiori). Gli standard di qualità dell'aria, così come definiti dalla legislazione UE sono contrassegnati dalla linea rossa.*

[89] Commissione europea, 2016. Standard di qualità dell'aria.

[90] Cfr. archivio centrale dei dati di EIONET e visualizzatore di dati sulle emissioni di inquinanti atmosferici (direttiva NEC).

[91] I limiti nazionali di emissione attuali si applicano a partire dal 2010 (direttiva 2001/81/CE); i limiti rivisti per il 2020 e il 2030 sono stati fissati dalla direttiva 2016/2284/UE concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici e che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE.

[92] Il particolato fine (PM) è una miscela di particelle di aerosol (solide e liquide) che coprono una vasta gamma di dimensioni e composizioni chimiche. Il concetto di PM10 (PM2.5) si riferisce a particelle con un diametro di 10 micrometri (2,5) o meno. Il PM viene emesso da molte sorgenti antropiche, tra le quali la combustione.

[93] Un esiguo livello di ozono viene prodotto dall'azione fotochimica sull'inquinamento ed è anche un gas ad effetto serra.

[94] Le emissioni di NOx hanno luogo durante la combustione di carburante, ad esempio da parte di impianti industriali e dal settore del trasporto su strada. I NOx rappresentano un gruppo di gas che comprende il monossido di azoto (NO) e il biossido di azoto (NO2).

[95] Agenzia europea dell'ambiente 2016. Qualità dell'aria in Europa - Relazione 2016. (Tabella 10.2, pag. 60, cfr. i dettagli contenuti in questa relazione per quanto riguarda la metodologia applicata).

[96] Sulla base del documento dell'Agenzia europea dell'ambiente, 2016. Qualità dell'aria in Europa - Relazione 2016. (Figure 4.1, 5.1 e 6.1).

livelli di particolato fine ben al di sopra dei valori limite giornalieri UE sono stati registrati a Milano, Roma e Napoli, portando alla chiusura di queste città al traffico. Il 30 dicembre 2015 il ministero dell'Ambiente, le regioni e i comuni hanno firmato un protocollo anti-smog e nel 2016 è stato siglato un accordo specifico per Bologna ai sensi di questo protocollo[97].

Nel 2013 l'Italia presentava oltre il 60% della popolazione urbana residente in aree esposte a concentrazioni di PM_{10} superiori al valore limite giornaliero (50 µg/m3 in più di 35 giorni all'anno), valori notevolmente peggiori rispetto alla media UE apri al 16,3%[98]. Un problema emergente in Italia è rappresentato dalle elevate emissioni di PM associate all'uso crescente di legna da ardere in unità di combustione di piccole dimensioni. Inoltre, per diverse zone di qualità dell'aria non sono stati soddisfatti gli obiettivi a lungo termine relativi alla concentrazione di ozono[99].

Le persistenti violazioni dei requisiti in materia di qualità dell'aria (per PM_{10} e NO_2), che hanno gravi effetti negativi sulla salute e sull'ambiente sono seguite dalla Commissione europea attraverso procedure di infrazione riguardanti tutti gli Stati membri interessati, tra cui l'Italia. L'obiettivo è quello di fare sì che vengano messe in atto misure adeguate per portare tutte le zone a essere conformi.

Si stima che i costi esterni relativi alla salute provocati dall'inquinamento atmosferico siano superiori ai 47 miliardi di EUR/anno (reddito rettificato, 2010), un importo che comprende non solo il valore intrinseco del vivere una vita del tutto sana, ma anche i costi diretti per l'economia. Tali costi economici diretti si riferiscono a 17 milioni di giorni lavorativi persi ogni anno a causa di malattie legate all'inquinamento atmosferico, con relativi costi per i datori di lavoro pari a 2 400 milioni di EUR/anno (reddito rettificato, 2010), per l'assistenza sanitaria superiori a 185 milioni di EUR/anno (reddito rettificato, 2010) e per l'agricoltura (perdite di raccolto) pari a 418 milioni di EUR/anno (2010)[100].

Le licenze vengono rilasciate a livello regionale e statale attraverso una cosiddetta autorizzazione integrata ambientale (AIA). Tuttavia le prove dimostrano che l'attuazione delle condizioni prescritte nelle AIA non è sempre soddisfacente e richiede l'intervento delle autorità centrali e/o della Commissione europea, come illustrato dal caso ILVA di Taranto.

Azione suggerita

- Mantenere tendenze al ribasso delle emissioni di inquinanti atmosferici, al fine di raggiungere la piena conformità con i valori limite di qualità dell'aria, nonché ridurre le ripercussioni negative dell'inquinamento atmosferico sulla salute, sull'ambiente e sull'economia.
- Ridurre le emissioni di ossidi di azoto (NO_x) al fine di rispettare i limiti nazionali di emissione attualmente in vigore[101] e/o ridurre il biossido di azoto (NO_2) (e le concentrazioni di ozono), tra l'altro, diminuendo le emissioni legate ai trasporti, in particolare nelle aree urbane.
- Ridurre l'emissione e la concentrazione di PM_{10}, tra l'altro, diminuendo le emissioni legate alla produzione di energia e calore che utilizzano combustibili solidi, ai trasporti e all'agricoltura.

Rumore

La direttiva relativa al rumore ambientale prevede un approccio comune per scongiurare, prevenire e ridurre gli effetti dannosi dovuti all'esposizione al rumore ambientale.

Il rumore eccessivo è una delle principali cause di problemi di salute[102]. Per alleviarlo, l'*acquis* dell'UE stabilisce diversi requisiti, tra cui la valutazione dell'esposizione al rumore ambientale mediante la mappatura acustica, l'assicurazione che le informazioni sul rumore ambientale e sui suoi effetti siano messe a disposizione del pubblico, nonché l'adozione di piani di azione volti a prevenire e ridurre il rumore ambientale, ove necessario, a preservare la qualità dell'ambiente acustico laddove risulti essere buono.

L'attuazione da parte dell'Italia della direttiva relativa al rumore ambientale risulta essere significativamente in ritardo. La mappatura acustica[103] per il più recente esercizio di trasmissione di dati, per l'anno di riferimento 2011, è stata completata soltanto al 62% per gli agglomerati, al 50% per gli aeroporti principali e risulta solo parzialmente completata per gli assi stradali e ferroviari principali. Piani d'azione per la gestione del rumore nel periodo in corso sono stati adottati solo per il 3% degli agglomerati e mancano per tutti gli aeroporti

[97] Ministero dell'Ambiente – Comunicato stampa dell'1.6.2016.
[98] Eurostat, Salvaguardia dell'aria pulita, consultato nel giugno 2016.
[99] Cfr. Portale per la qualità dell'aria AEA/Eionet e il relativo archivio centrale dei dati.
[100] Queste cifre si basano sulla valutazione dell'impatto per il pacchetto integrato Aria pulita della Commissione europea, 2013.

[101] In base alle disposizioni della direttiva sui limiti nazionali di emissione, gli Stati membri possono ora presentare domanda per rettifiche agli inventari delle emissioni. In attesa della valutazione di qualsiasi eventuale domanda di rettifica, gli Stati membri dovrebbero mantenere le emissioni sotto stretto controllo in vista di ulteriori riduzioni.
[102] OMS/CCR, 2011, *Burden of disease from environmental noise*, Fritschi, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephalopoulos, S. (eds), Organizzazione mondiale della sanità, Ufficio regionale per l'Europa, Copenaghen, Danimarca.
[103] La direttiva relativa al rumore impone agli Stati membri di preparare e pubblicare, ogni 5 anni, mappe acustiche e piani di azione per la gestione del rumore per gli agglomerati con più di 100 000 abitanti, nonché per gli aeroporti e gli assi stradali e ferroviari principali.

principali, nonché per gli assi stradali e ferroviari principali.

Azione suggerita

- Completare le mappe e i piani d'azione mancanti relativi al rumore.

Qualità e gestione delle acque

La normativa e le politiche dell'UE in materia di acque impone: la realizzazione di una notevole riduzione dell'impatto delle pressioni sulle acque di transizione, costiere e dolci (comprese le acque superficiali e quelle sotterranee) al fine di raggiungere, mantenere o migliorare un buono stato dei corpi idrici, come definito dalla direttiva quadro in materia di acque; la possibilità per i cittadini di tutta l'Unione di beneficiare di standard elevati in termini di acqua potabile e acque di balneazione; nonché una gestione più sostenibile ed efficiente sotto il profilo delle risorse del ciclo dei nutrienti (azoto e fosforo).

L'SDG 6 incoraggia i paesi a garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acque e misure sanitarie per tutti.

Il principale obiettivo generale delle politiche e della normativa dell'UE in materia di acque consiste nel garantire l'accesso ad acqua di buona qualità, in quantità sufficiente, a tutti gli europei. L'*acquis*[104] dell'UE in materia di acqua mira a garantire un buono stato di tutti i corpi idrici in tutta Europa, gestendo le fonti di inquinamento (ad esempio agricoltura, aree urbane e attività industriali), le modificazioni fisiche e idrologiche dei corpi idrici, nonché i rischi di alluvioni.

L'Italia è un paese soggetto a carenze idriche. La maggior parte dell'acqua estratta in Italia è per usi di consumo soprattutto per l'irrigazione[105]. La carenza idrica e il rischio di siccità sono tipici delle regioni meridionali. Nel Nord, invece, dove le risorse idriche sono fisicamente abbondanti da sempre, gli effetti del cambiamento climatico associati ai livelli di prelievo di acqua hanno recentemente destato preoccupazioni di carenza idrica.

I piani di gestione dei bacini idrografici sono un requisito della direttiva quadro in materia di acque e un mezzo per realizzare la protezione, il miglioramento e l'utilizzo sostenibile dell'ambiente idrico in Europa. Questo include le acque dolci superficiali quali laghi e fiumi, acque sotterranee, estuari e delle acque costiere fino a un miglio nautico.

Secondo le autorità italiane, la seconda generazione di piani di gestione dei bacini idrografici fornisce un sistema di monitoraggio migliorato e i programmi di misure riflettono meglio le pressioni sui corpi idrici. Tuttavia, poiché la Commissione non è ancora stata in grado di convalidare tali informazioni per tutti gli Stati membri le stesse non sono qui riportate.

Nella sua prima generazione di piani di gestione dei bacini idrografici l'Italia ha riferito lo stato di 7 644 fiumi, 38 laghi, 181 corpi idrici di transizione, 489 corpi idrici costieri e 733 corpi idrici sotterranei. Solo il 29% dei corpi idrici superficiali naturali raggiunge uno stato ecologico buono o elevato[106] (mentre lo stato del 56% è sconosciuto) e il 16% dei corpi idrici artificiali o fortemente modificati raggiunge un potenziale ecologico buono o elevato (44% sconosciuto). Solo il 18% dei corpi idrici superficiali (79% sconosciuto), il 21% dei corpi idrici artificiali e fortemente modificati[107] (66% sconosciuto) e il 49% dei corpi di acque sotterranee (25% sconosciuto) raggiungono uno stato chimico buono[108]. Inoltre, il 53% dei corpi idrici sotterranei (32% sconosciuti) e in stato quantitativo buono[109].

La pressione principale sulle acque italiane proviene da fonti diffuse che colpiscono il 38% dei corpi idrici superficiali[110]. Gli ultimi dati mostrano che il 26% dei corpi idrici sono influenzati da fonti puntuali, il 16% dall'estrazione di acque e l'8% dalla regolazione del flusso. Le acque italiane sono influenzate da una vasta gamma di attività economiche. Queste includono: l'industria, con estrazioni e inquinamento da fonti puntuali; l'agricoltura, con inquinamento da fonti puntuali e diffuse derivanti dall'allevamento di bestiame, nonché estrazioni e inquinamento da fonti diffuse dovuto alle colture; opere costiere e di diporto, che hanno ripercussioni sulle acque di transizione e costiere. Un esempio è il sotto-bacino del fiume Ticino, dove i corpi idrici sono influenzati da 25 diversi tipi di pressioni, da scarichi di acque reflue urbane a estrazioni per opere di

[104] Ciò include: la direttiva sulle acque di balneazione (2006/7/CE); la direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane (91/271/CEE) per quanto riguarda gli scarichi di acque reflue urbane e di determinate acque reflue industriali; la direttiva relativa all'acqua potabile (98/83/CE) concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano; la direttiva quadro in materia di acque (2000/60/CE) relativa alla gestione delle risorse idriche; la direttiva relativa ai nitrati (91/676/CEE) e la direttiva relativa alle alluvioni (2007/60/CE).

[105] Commissione europea, 2016. Quadro di valutazione dell'efficienza delle risorse UE 2015.

[106] Il concetto di stato ecologico buono è definito nella direttiva quadro in materia di acque, facendo riferimento alla qualità della comunità biologica, alle caratteristiche idrologiche e alle caratteristiche chimiche.

[107] Molti bacini idrografici e acque fluviali europei sono stati alterati dalle attività umane, come il drenaggio dei terreni, il dragaggio, la protezione contro le alluvioni e la costruzione di dighe.

[108] Lo stato chimico buono è definito nella direttiva quadro in materia di acque con riferimento al rispetto di tutti gli standard di qualità stabiliti per le sostanze chimiche a livello europeo.

[109] Per le acque sotterranee, è stato adottato un approccio precauzionale che comprende un divieto di scarichi diretti nelle acque sotterranee e l'obbligo di monitorare i corpi idrici sotterranei.

[110] L'inquinamento diffuso risulta da attività di ampia portata senza alcuna fonte puntuale, ad esempio, piogge acide, pesticidi, deflusso urbano, ecc.

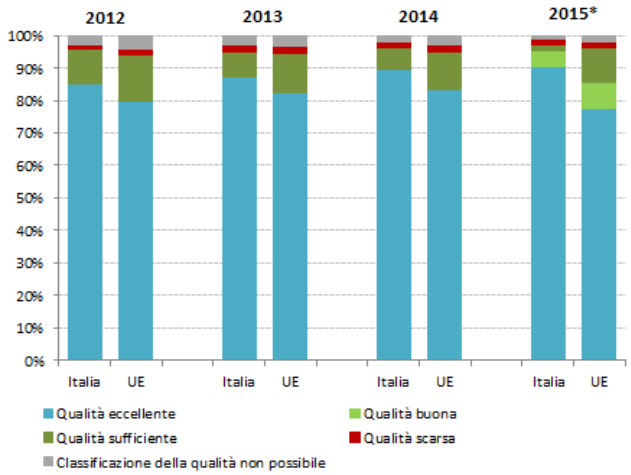
ingegneria.

Nell'ambito del territorio del paese si rilevano differenze significative in termini di pressioni, ad esempio, le fonti diffuse di origine agricola costituiscono una pressione significativa per più della metà dei corpi idrici superficiali negli Appennini settentrionale (55% dei corpi idrici), nei distretti dei bacini idrografici del Serchio (71%) e della Sicilia (53%), bensì molto meno in Sardegna (27%) o nelle Alpi orientali (29%). L'estrazione di acqua rappresenta una pressione importante negli Appennini meridionali (28% dei corpi idrici interessati) e negli Appennini settentrionali (24%) rispetto ad Alpi orientali, Sardegna e Sicilia (tutti inferiori con meno del 10% dei corpi idrici interessati).

I dati più recenti mostrano che il 99%[111] delle grandi forniture di acqua potabile soddisfano gli standard minimi. Tuttavia, esistono problematiche puntuali legate all'acqua potabile (arsenico e fluoro nel Lazio).

Come mostrato in figura 11, nel 2015, in Italia su 5 518 acque di balneazione, il 90,5% era di qualità eccellente, il 4,9% di qualità buona e l'1,9% di qualità sufficiente. 95 acque di balneazione sono risultate essere di qualità scarsa o non conforme, mentre non è stato possibile valutare le restanti 55 acque di balneazione[112].

Figura 11: qualità delle acque di balneazione 2012-2015[113]



*La categoria "buona" è stata introdotta nella relazione sulle acque di balneazione del 2015

Esistono notevoli questioni legate alla non conformità con la direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane (UWWTD). Di recente sono stati attuati degli sforzi, tuttavia, quasi un terzo di tutti gli agglomerati con oltre 2 000 a.e. (per un totale di circa 3 200 agglomerati) sono soggetti a procedimenti di infrazione dell'UE. Ciò dimostra che l'Italia non ha soddisfatto l'obbligo di raggiungere il 100% di conformità entro il 2005.

La figura 12 mostra il carico totale generato a livello degli Stati membri (in abitanti equivalenti (a.e.) e indipendentemente dagli agglomerati) e il carico rimanente che l'Italia deve ancora gestire.

Inoltre, le comunicazioni a norma della direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva sull'acqua potabile rivelano discrepanze tra le regioni e la necessità di migliorare l'attuazione a livello regionale, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio. I dati relativi al trattamento delle acque reflue urbane mancavano completamente o parzialmente per alcune regioni, rendendo impossibile calcolare i tassi di conformità a livello nazionale[114].

Sono attualmente in corso di attuazione delle attività per risolvere queste questioni. Il FESR sarà utilizzato in Sud Italia per gestire la vasta non conformità rispetto alla direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane, in collaborazione con Il Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione. Anche il FEIS sta intervenendo per migliorare le infrastrutture idriche. Inoltre, il decreto-legge "Sblocca Italia"[115] accelera gli investimenti relativi ad acque e alluvioni attraverso riforme amministrative e nel 2016 sono stati nominati dei commissari straordinari per accelerare il rispetto della direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane. Significativi investimenti sono necessari per il trattamento delle acque reflue urbane; attualmente l'Italia stima che questi ammontino a 4,6 miliardi di EUR[116].

[111] Relazione di sintesi sulla qualità dell'acqua potabile nell'Unione alla luce delle relazioni degli Stati membri relative al periodo 2011-2013 a norma dell'articolo 13, paragrafo 5, della direttiva 98/83/CE; COM(2016) 666, pag. 13.

[112] Agenzia europea dell'ambiente 2016. Qualità delle acque di balneazione europea nel 2015, pag. 26.

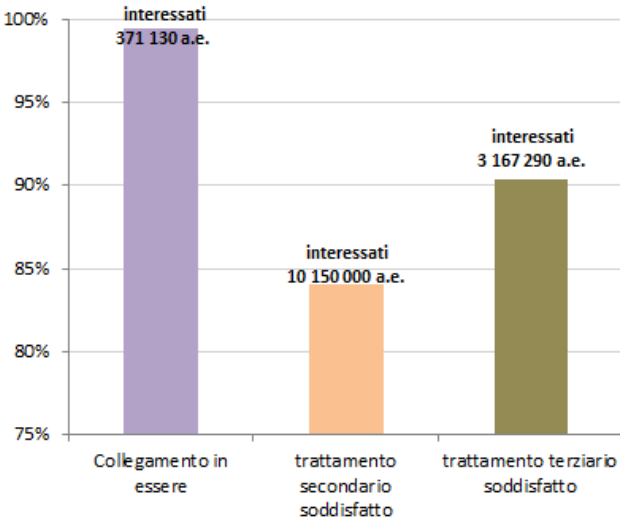
[113] Agenzia europea dell'ambiente, Stato delle acque di balneazione relazioni nazionali - Italia, 2016.

[114] Commissione europea, Ottava relazione sullo stato di attuazione e i programmi per l'attuazione (a norma dell'articolo 17) della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane(COM(2016) 105 final) e documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione (SWD(2016)45 final).

[115] Sblocca-Italia - Legge 164/2014.

[116] Commissione europea, Fatti e cifre sul trattamento delle acque reflue urbane.

Figura 12: situazione delle acque reflue urbane italiana 2012 - termine ultimo 2005[117]



Anche l'inquinamento delle acque sotterranee e di quelle superficiali rappresenta una sfida importante. Oltre a scarichi di acque reflue, l'agricoltura, e in particolare l'uso del digestato da digestione anaerobica di materie prime biodegradabili, in particolare nelle zone caratterizzate da allevamento intensivo, esercita una pressione significativa sulle risorse idriche. Un effetto particolare è l'eutrofizzazione del Mare Adriatico. Colmare il divario di attuazione della direttiva sui nitrati affronterebbe questa situazione, tuttavia, a livello regionale, devono essere realizzati ulteriori sforzi in termini sia di monitoraggio delle zone potenzialmente vulnerabili, sia di applicazioni delle misure esistenti, facendo uso del FEASR, che potrebbe sostenere anche misure supplementari in conformità con la direttiva quadro in materia di acque.

Vi è la necessità di migliorare l'efficienza del sistema di approvvigionamento idrico, in particolare gli elevati tassi di perdita (27% a livello nazionale, la cifra è più vicina al 50% al sud), ed è urgente investire nel rinnovamento delle infrastrutture idriche (l'età media è di 30 anni)[118]. Pur essendo il maggiore utilizzatore d'acqua nel paese, i prezzi dell'acqua nel settore agricolo sono significativamente inferiori a quelli domestici e industriali, determinando uno scarso incentivo a un uso efficiente dell'acqua.

Gli investimenti nel settore idrico che utilizzano il FESR e il FEASR per il periodo 2014-2020 sono subordinati ai piani d'azione per la condizionalità *ex ante* per le acque, al fine di assicurare la corretta applicazione della direttiva quadro in materia di acque, nonché l'adozione di piani di gestione dei bacini idrografici e il recupero dei costi per i servizi idrici.

[117] Commissione europea, 2016. Acque reflue urbane, ottava relazione sull'attuazione.

[118] Accordo di partenariato 2014-2020, sezione 1A, pagg. 66-67.

In Italia i servizi idrici integrati (rete idrica pubblica, trattamento delle acque reflue e impianti fognati) sono regolamentati da un'autorità indipendente chiamata AEEGSI[119] che approva la metodologia tariffaria e i piani tariffari dei servizi idrici.

L'Italia ha emanato delle linee guida, sotto forma di decreti ministeriali, per la definizione dei costi ambientali necessari per il recupero dei costi[120], nonché sulle misure di estrazione di acqua e sulla distribuzione nel settore agricolo[121], oltre e varie normative che disciplinano l'attuazione del recupero dei costi tra cui i costi ambientali e delle risorse. Ad esempio, tramite la decisione 662/2014/IDR[122], l'AEEGSI ha individuato una prima serie di oneri da includere nei costi delle risorse ambientali; mentre, con la decisione 656/2015/R/IDR[123], ha regolamentato il rapporto tra le autorità che concedono i servizi e i gestori dei servizi idrici. Inoltre, tramite la decisione 643/2013/R/IDR[124], l'AEEGSI ha introdotto il *Metodo tariffario idrico*[125] e, con la decisione 664/2015/R/IDR[126], ha approvato un nuovo metodo tariffario per servizi idrici integrati relativo al periodo 2016-2020. L'AAEGSI ha introdotto un sistema tariffario crescente (progressivo) legato al consumo che garantisce regimi di prezzi incentivanti, sostiene gli

[119] Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico.

[120] Decreto MATTM n. 39 del 24/2/2015 di approvazione dei criteri per la definizione degli ERC per tutti gli usi.

[121] Decreto MiPAFF del 31/7/2015 di approvazione delle linee guida per la regolamentazione da parte delle Regioni delle modalità di quantificazione dei volumi idrici ad uso irriguo.

[122] Delibera 662/R/2014/IDR dell'AEEGSI "Individuazione ed esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa con riferimento a quanto previsto nel metodo tariffario idrico (MTI) per l'anno 2015".

[123] Delibera 656/2015/R/IDR dell'AEEGSI "Convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato -Disposizioni sui contenuti minimi essenziali".

[124] Delibera 27/12/13 n. 643/2013/R/IDR dell'AEEGSI di approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento.

[125] Metodo Tariffario Idrico - MTI.

[126] Delibera 664/2015/R/IDR dell'AEEGSI "Approvazione, ai fini della valorizzazione dei conguagli nell'ambito del metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio mti-2, delle predisposizioni tariffarie relative all'ambito territoriale ottimale sarnese vesuviano, per il periodo 2012-2015".

investimenti e fornisce adeguati incentivi per gli utenti affinché utilizzino le risorse idriche in maniera efficiente. Le nuove norme in materia di tariffe idriche sono entrate in vigore l'1.1.2016. Inoltre, la legge di stabilità[127] per il 2016 ha creato un fondo di garanzia per migliorare le infrastrutture idriche, finanziato dalla nuova tariffa.

Il ministero dell'Ambiente, in collaborazione con le autorità distrettuali, ha istituito un gruppo di lavoro per redigere delle linee guida nazionali sulle procedure di estrazione e la creazione di deflussi ambientali.

Le zone a rischio di alluvioni sono già state individuate e mappate in Italia[128]. Il primo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvioni è stato completato, ad eccezione della Sicilia[129].

L'Italia viene colpita regolarmente da alluvioni con gravi costi per danni economici (gli ultimi gravi incidenti per alluvioni si sono verificati nel mese di ottobre e novembre 2014 per un costo totale di danni stimati pari a 2,2 miliardi di EUR). Si stima che il 60% del paese sia a rischio di alluvioni. Il costo totale delle alluvioni estrapolato in Italia nel corso di 11 anni, nel periodo 2002-2013, è stato pari a circa 11 miliardi di EUR per le 20 principali inondazioni registrate. Il costo medio per alluvione è stato pari a 558 milioni di EUR, ben al di sopra della media UE di 370 milioni di EUR[130]. Prendendo in considerazione un periodo di tempo più lungo, si stima che i costi dei danni su beni fisici nel periodo 1950-2010 ammontino a 52 miliardi di EUR[131]. Di contro, i costi per mettere in sicurezza l'intero territorio nazionale sono stati stimati ammontare a 44 miliardi di EUR[132].

Al fine di fornire un sistema di governance efficace per gestire il rischio idrogeologico, l'Italia ha lanciato un piano operativo nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico nel periodo 2015-2020, basato sulle proposte presentate direttamente dalle regioni su una piattaforma web costantemente aggiornata chiamata ReNDiS[133]; finora sono state ricevute circa 9 000 richieste di misure di mitigazione per oltre 31 miliardi di EUR. Le proposte presentate sono valutate secondo i criteri stabiliti in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[134]. Inoltre, al fine di garantire il finanziamento delle misure più urgenti, un altro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[135] individua come parte del programma operativo nazionale, un piano per le aree metropolitano[136] costituito da un insieme di misure di mitigazione per le aree metropolitane e le aree urbane che presentano elevati livelli di popolazione esposta al rischio di alluvioni. Tale piano comprende 33 progetti già finanziati per un valore di oltre 650 milioni di EUR e una parte programmatica con altri 99 progetti per un valore di circa 500 milioni di EUR.

La gestione e prevenzione delle alluvioni è un settore in cui le soluzioni naturali, potenzialmente più economiche, potrebbero migliorare l'efficienza delle risorse, riducendo i costi e offrendo molteplici vantaggi. Nei sui programmi regionali FESR e FEASR per il periodo 2014-2020, l'Italia intende investire in soluzioni naturali per gestire il controllo delle inondazioni, oltre che le infrastrutture grigie. È stato avviato un nuovo prestito ai sensi del FEIS per affrontare i rischi di alluvioni e quelli idrogeologici[137]. Infine, tra le misure incluse nel piano operativo nazionale, le infrastrutture verdi sono considerate una priorità rispetto ad altre misure, in quanto contribuiscono a obiettivi integrati risultanti tanto dai piani di gestione dei bacini idrografici, quanto dai piani di gestione del rischio di alluvioni.

Azione suggerita

- Migliorare la politica sulle acque in linea con la logica di intervento della direttiva quadro in materia di acque, vale a dire fornire una valutazione più dettagliata delle pressioni per migliorare il monitoraggio, per conoscere lo stato dei corpi idrici e per progettare programmi di misure che affrontino tutte le principali pressioni individuate, in particolare quelle dettate da agricoltura, industria e acque reflue urbane. I programmi di misure dovrebbero essere adeguatamente finanziati. Le amministrazioni nazionali e regionali nel settore idrico dovrebbe migliorare il loro coordinamento, anche utilizzando le autorità del bacino distrettuale create dal Collegato Ambientale[138].

[127] Legge di stabilità 2016.

[128] Commissione europea, Relazione sui progressi nell'attuazione della direttiva sulle alluvioni, (in inglese), pag. 55.

[129] Governo italiano.

[130] RPA 2014, *Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester* (Benefici economici e sociali della protezione ambientale e dell'efficienza delle risorse correlate al semestre europeo) (in inglese), studio per la Commissione europea.

[131] Consiglio Nazionale dei Geologi (CNG), 2010. Terra e sviluppo, decalogo della terra 2010 – Rapporto sullo stato del territorio italiano. Roma, 13.10.2010.

[132] *Analysis of the potential for growth and job creation through the protection of water resources* (Analisi del potenziale di crescita e creazione di occupazione attraverso la protezione delle risorse idriche) (in inglese), pacchetto 2, relazione finale, (2015), ACTeon & IMDEA et al. (relazione dei consulenti inedita realizzata per la Commissione).

[133] Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo.

[134] Individuazione dei criteri e delle modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, DCPM 28.5.15.

[135] Individuazione degli interventi compresi nel Piano stralcio aree metropolitane ed aree urbane con alto livello di popolazione esposta a rischio di alluvione, DCPM 15.9.2015.

[136] Piano Stralcio Aree Metropolitane.

[137] FEIS – Prestito per la prevenzione delle alluvioni a favore dell'Italia.

[138] Il Collegato Ambientale (articolo 51) aggiorna la struttura di governance per la programmazione in materia di conservazione delle

- Lanciare una politica di tariffazione dell'acqua sulla base di linee guida nazionali adottate, includendo la misurazione per un uso più efficiente delle risorse idriche. I permessi di estrazione dell'acqua dovrebbero essere rivisti in modo da renderli coerenti con gli obiettivi ambientali.
- Garantire che i nuovi progetti che possono causare il deterioramento dello stato siano adeguatamente valutati in base all'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva quadro in materia di acque, in particolare i nuovi progetti di energia idroelettrica.
- Aumentare gli investimenti in infrastrutture idriche per garantire l'attuazione della raccolta e un adeguato trattamento delle acque reflue.
- Ridurre le pressioni inquinanti causate dall'agricoltura sulle acque superficiali e sotterranee, ad esempio, introducendo requisiti vincolanti per gli agricoltori per migliorare i bilanci dei fertilizzanti. L'attuazione delle azioni contenute nelle nuove linee guida nazionali è un primo passo.
- Migliorare l'utilizzazione del suolo e il controllo delle alluvioni.

Migliorare la sostenibilità delle città

La politica dell'UE in materia di ambiente urbano incoraggia le città ad attuare politiche per una pianificazione e progettazione urbana sostenibile, anche attuando approcci innovativi in relazione a trasporto pubblico urbano e mobilità, edifici sostenibili, efficienza energetica e conservazione della biodiversità urbana.

L'SDG11 mira a rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili.

L'Europa è un'Unione di città e comuni; circa il 75% della popolazione UE vive in aree urbane[139]. L'ambiente urbano pone sfide particolari in relazione all'ambiente e alla salute umana, pur fornendo anche opportunità e un miglior utilizzo delle risorse.

Gli Stati membri, le istituzioni europee, le città e le parti interessate hanno preparato una nuova agenda urbana per l'UE (che incorpora l'iniziativa "Città intelligenti") per affrontare queste questioni in maniera esaustiva, prendendo in considerazione anche i legami delle stesse con le sfide sociali ed economiche. Al centro di questa agenda urbana ci sarà lo sviluppo di dodici partenariati relativi a sfide urbane individuate, tra cui la qualità dell'aria e delle abitazioni[140].

La Commissione europea lancerà un nuovo sistema di riferimento per l'UE in 2017[141].

L'Unione europea stimola le città verdi, attraverso premi e finanziamenti, come ad esempio il premio "Capitale verde europea" rivolto a città con più di 100 000 abitanti e l'iniziativa "Foglia verde europea" rivolto a città e comuni con tra una popolazione compresa tra 20 000 e 100 000 abitanti.

Inoltre, l'Italia ha destinato il 5% del suo bilancio FESR per il periodo 2014-2020 allo sviluppo urbano sostenibile.

Esiste un grande livello di motorizzazione nelle città italiane di dimensioni metropolitane e medie. Le città di medie dimensioni presentano il numero più elevato di automobili (63,8 per 100 persone), seguite dai 14 città metropolitane (62,7 per 100 persone) nel 2011 rispetto alla media nazionale (62,5 per 100 persone). Nel periodo 2001-2011, nelle città metropolitane del Centro-nord è stata rilevata una notevole riduzione della motorizzazione, mentre nelle città metropolitane del Sud si è registrato un aumento. Questo può essere spiegato considerando le politiche pubbliche che favoriscono il trasporto pubblico. La maggior parte delle regioni utilizzerà fondi del FESR nel periodo 2014-2020 per sostenere infrastrutture urbane non inquinanti e la promozione delle stesse; esiste anche un programma nazionale dedicato del FESR per le città metropolitane per il periodo 2014-2020.

L'Italia è il 10° peggior paese in Europa per quanto riguarda i costi economici causati dalla congestione del traffico[142]. Alcune aree urbanizzate come Roma, Milano e la zona di Venezia-Mestre risultano particolarmente colpite. Risolvere il problema della congestione ridurrebbe notevolmente (le spese sanitarie dovute al)l'inquinamento atmosferico, nonché i costi economici diretti della congestione. C'è spazio per un approccio più esaustivo alle problematiche legate alla congestione in Italia.

acque e del suolo (approvazione nel mese di luglio 2016 – Conferenza Stato Regioni), rendendo operativo le autorità di bacino distrettuale.

[139] Agenzia europea dell'ambiente, Ambiente urbano.

[140] http://urbanagendaforthe.eu/.

[141] La Commissione sta sviluppando uno strumento di monitoraggio e analisi comparativa in ambito urbano ("UBaM") che sarà lanciato nel 2017. Le migliori pratiche emergono e saranno meglio diffuse tramite l'app, che contiene lo strumento UBaM, e, sempre più, tramite ad esempio EUROCITIES, ICLEI, CCRE, il Comitato delle regioni, il Patto dei Sindaci e altri.

[142] Quadro di valutazione INRIX.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico, rispetto all'indice medio nazionale di 208,9 passeggeri che utilizzano i mezzi pubblici per città, nel 2012 le città metropolitane fanno registrare un dato pari a 242,9[143], con un valore più elevato nel Centro-nord e a Cagliari (rispettivamente 391,7 e 234) rispetto alle città metropolitane del Sud (70,8)[144]. La mobilità condivisa è fortemente incoraggiata tramite l'istituzione di un osservatorio nazionale[145] e, a Milano, si stima, ad esempio, che il 10-20% dei veicoli sono condivisi[146]. Il FESR sta sostenendo la costruzione della tranvia a Firenze riducendo la congestione e migliorando la qualità della vita[147]. Reggio Emilia aveva più di 1 milione di piste ciclabili/abitante, il valore più elevato tra i contendenti al premio Capitale verde per il 2016[148]. A Bologna si sta utilizzando il FEIS migliorare la mobilità urbana[149]. Connettere Italia, la nuova strategia per la logistica e le infrastrutture di trasporto, comprende l'obiettivo di incrementare del 20% la quantità di km di tranvie e linee della metropolitana per abitante entro il 2030, un obiettivo del 40% per il trasporto pubblico e un obiettivo del 10% per le modalità di trasporto a basso impatto ecologico (ad esempio, l'utilizzo della bicicletta). Inoltre, si prevede di avere un aumento del 30% della popolazione servita da treni ad alta velocità entro il 2030, un aumento del 50% del trasporto merci ferroviario entro il 2021 e un tempo massimo di 2 ore per raggiungere porti e aeroporti nella rete centrale[150]. Nel 2007 l'Italia ha inoltre creato un osservatorio nazionale sul trasporto pubblico locale[151].

Nel 2011 ogni abitante disponeva di una media di 30,3 m^3 di spazio verde urbano. I valori più bassi sono stati rilevati al Centro (23 m^2 per abitante) e nel Nord-ovest (24,3 m^2 per abitante), mentre nel Nord-est il dato medio risulta quasi raddoppiato (45,4 m^2 per abitante). Questo dato risulta essere relativamente elevato anche al Sud (37,1 m^2)[152]. La maggior parte delle città italiane presenta meno del 20% di aree urbane verdi[153]. Nel 2012, oltre l'86% dei residenti di Reggio Emilia viveva all'interno di 300 metri di aree verdi ricreative, sostenute da politiche di pianificazione, come una cintura verde[154]. Paternò, una città di medie dimensioni in Sicilia, ha utilizzato il FESR per promuovere le infrastrutture verdi[155]. Un altro progetto innovativo è il Bosco Verticale[156], nel distretto di Porta Nuova a Milano, che contiene piante equivalenti più o meno a 2,5 acri di foresta[157].

Una conseguenza dell'uso di energia e del traffico è rappresentata dalla presenza di particolato in sospensione nell'aria. Le città metropolitane presentano il maggior numero di giorni in cui i valori limite giornalieri vengono superati (56,1 in media) rispetto alle città di medie dimensioni (43,1 in media)[158].

Per quanto riguarda i rifiuti urbani, città di medie dimensioni come Treviso hanno fatto registrare un incremento del riciclaggio dal 52% nel dicembre 2013 all'86% nel mese di novembre 2015[159]. A Reggio Emilia-il tasso di riciclaggio è pressoché pari al 60%[160]. A Milano la raccolta differenziata è pari al 54%[161]. La situazione è peggiore nelle città del Sud Italia che incontrano gravi difficoltà nella gestione dei rifiuti (con alcune eccezioni come ad esempio per le città di Salerno e Benevento che hanno un maggior tasso di raccolta differenziata). Il FESR ha sostenuto miglioramenti nel trattamento dei rifiuti a Salerno[162].

---

[143] Numero di passeggeri che utilizzano i mezzi pubblici diviso per la popolazione residente di una data città.
[144] Accordo di partenariato 2014-2020, sezione 1A, pagg. 139.
[145] Osservatorio sulla Sharing Mobility.
[146] Fondazione per lo sviluppo sostenibile, mobilità condivisa, pag. 17.
[147] Commissione europea, progetti regionali, tranvia a Firenze.
[148] Relazione sulle buone pratiche delle Capitali verdi europee 2016, pag. 15.
[149] FEIS – Ambiente Urbano Bologna V.
[150] Connettere l'Italia - Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica, pagg. 44-46.
[151] Osservatorio Nazionale sulle Politiche del Trasporto Pubblico Locale.
[152] ISTAT Verde urbano.
[153] Agenzia europea dell'ambiente, Aree verdi urbane.
[154] Relazione sulle buone pratiche delle Capitali verdi europee 2016, pag. 19.
[155] GRaBS, (*Green and Blue Space Adaptation for Urban Areas and Eco Towns*), Interreg IV C.
[156] Bosco Verticale.
[157] ten Brink P., Mutafoglu K., Schweitzer J-P., Kettunen M., Twigger-Ross C., Baker J., Kuipers Y., Emonts M., Tyrväinen L., Hujala T. e Ojala A. (2016), *The Health and Social Benefits of Nature and Biodiversity Protection* (I benefici sociali e per la salute della protezione della biodiversità e della natura) (in inglese). Una relazione per la Commissione europea, Istituto per una politica europea dell'ambiente, Londra/Bruxelles, pag. 12.
[158] Accordo di partenariato 2014-2020, sezione 1A, pag. 141.
[159] Commissione europea, seminario di Bruxelles del 13.01.2016.
[160] Relazione sulle buone pratiche delle Capitali verdi europee 2016, pag. 35.
[161] Consorzio Italiano Compostatori, presentazione, Direttori Rifiuti, Bruxelles, 26.10.2016.
[162] Commissione europea, progetti regionali, rifiuti a Salerno.

Per quanto riguarda le fuoriuscite di acqua potabile, le città del Centro e del Sud presentano un livello superiore rispetto alla media nazionale. Le perdite più elevate nel 2012 si registrano a Catania (56,9%) e Cagliari (58,5%)[163]. A Milano[164] e ad Ancona[165] il FEIS viene utilizzato per migliorare l'approvvigionamento idrico.

Città metropolitane come Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania e Palermo fanno registrare difficoltà persistenti in relazione al trattamento di acque reflue. Reggio Emilia ha un tasso di collegamento delle acque reflue urbane pari a quasi il 90%[166]. Il FESR ha sostenuto notevolmente il trattamento delle acque reflue urbane nella Regione Campania, ad esempio con il progetto per Campi Flegrei[167], mentre prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) vengono utilizzati soprattutto in Centro e Nord Italia per garantire la conformità[168,169].

Accordi internazionali

I trattati UE impongono che la politica dell'Unione in materia ambientale promuova misure a livello internazionale per risolvere problemi ambientali di natura regionale o mondiale.

La maggior parte dei problemi ambientali ha natura transfrontaliera e spesso una portata globale e può essere affrontata efficacemente soltanto attraverso la cooperazione internazionale. Gli accordi internazionali in materia ambientale conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e i suoi Stati membri. Ciò impone all'UE e agli Stati membri di firmare, ratificare e attuare in maniera efficace tutti i relativi accordi ambientali multilaterali in modo tempestivo. Ciò costituirà inoltre un importante contributo alla realizzazione degli SDG nei confronti dei quali gli Stati membri si sono impegnati nel 2015 e che includono molti impegni già contenuti in accordi legalmente vincolanti.

Il fatto che alcuni Stati membri non abbiano firmato e/o ratificare una serie di accordi ambientali multilaterali compromette l'attuazione delle politiche ambientali anche all'interno dell'Unione, nonché la credibilità dell'UE nei negoziati e negli incontri internazionali correlati, nell'ambito dei quali sostenere la partecipazione di paesi terzi a tali accordi rappresenta un obiettivo stabilito dalle politiche dell'Unione europea. Nel contesto degli accordi dove si svolgono votazioni, ciò ha un impatto diretto sul numero di voti espressi dall'UE.

Attualmente, l'Italia ha firmato ma non ancora ratificato il protocollo offshore della convenzione di Barcellona[170], il protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere, due accordi nell'ambito della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza: il protocollo di Göteborg relativo all'abbattimento dei processi di acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico; ed il protocollo sui metalli pesanti. Lo stesso vale per la convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, il protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e il protocollo di Nagoya[171]. Le autorità italiane hanno espresso il loro impegno a ratificare la convenzione di Minamata sul mercurio, già firmata nel 2013.

Azione suggerita

- Aumentare gli sforzi per essere parte di pertinenti accordi ambientali multilaterali, sottoscrivendo e ratificando gli accordi rimanenti.

[163] ISTAT UrBes 2015, p. 30.
[164] FEIS, *MM water infrastructure upgrade*.
[165] FEIS, Multiservizi settore idrico Ancona.
[166] Relazione sulle buone pratiche delle Capitali verdi europee 2016, pag. 41.
[167] Commissione europea, progetti regionali, Lago Flegrei.
[168] BEI, Viveracqua Hydrobond.
[169] BEI, *Breaking Down Investment Barriers at Ground Level* (Abbattere completamente le barriere all'investimento) (in inglese), pag. 31.

[170] Protocollo relativo alla protezione del Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo del mare e del suo sottosuolo.
[171] Protocollo sull'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro uso relativo alla convenzione sulla biodiversità.

Parte II: quadro di sostegno - strumenti di attuazione

4. Investimenti e strumenti basati sul mercato

Tassazione ecologica e sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente

Il piano di azione per l'economia circolare incoraggia l'uso di incentivi finanziari e strumenti economici, quali la tassazione, per garantire che i prezzi dei prodotti riflettano meglio i costi ambientali. La graduale abolizione delle sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente viene monitorata nel contesto del semestre europeo, nonché nel contesto di programmi nazionali di riforma presentati dagli Stati membri.

Tassare l'inquinamento e l'uso delle risorse può generare un aumento delle entrate e apporta importanti benefici sociali e ambientali.

Nel 2014 l'Italia risulta avere entrate derivanti da tasse ambientali pari al 3,6% del PIL (UE 28 media: 2,46% del PIL)[172]. Nello stesso anno le entrate derivanti dalle tasse ambientali rappresentavano l'8,28% del totale delle entrate risultanti da imposte e contributi previdenziali (media EU28: 6,35%) come mostrato dalla figura 13.

Spostare la tassazione dalla manodopera a imposte meno penalizzanti per la crescita resta una sfida chiave in Italia e ciò è stato raccomandato allo Stato membro sotto forma di una raccomandazione specifica per paese nell'ambito del semestre europeo 2012-2014. Tale spostamento proposto delle imposte, da parte dell'Italia, rimane abbastanza modesto con un valore pari allo 0,2% del PIL. L'avvio di un piano triennale di tagli fiscali misurati è previsto a partire dalle imposte sulle proprietà nel 2016.

Uno studio del 2016 mostra che esiste un notevole potenziale per spostare le tasse dalla manodopera all'ambiente[173]. In uno scenario di buone pratiche[174], dette tasse potrebbero generare ulteriori 10,85 miliardi di EUR entro il 2018, salendo a 19,53 miliardi di EUR entro il 2030 (entrambi i valori sono espressi in termini reali al 2015). Ciò equivale a un aumento, rispettivamente, dello 0,64% e dell'1,4% del PIL nel 2018 e nel 2030.

La più grande fonte potenziale di entrate proviene dalla suggerita armonizzazione delle tasse sui carburanti per i trasporti, che generano 9,14 miliardi di EUR di entrate entro il 2030 (in termini reali nel 2015), pari allo 0,45% del PIL. Il successivo contributo più rilevante alle entrate è quello dato dalla proposta tassa sull'estrazione dell'acqua. Questa tassa vale 4,64 miliardi di EUR nel 2030 (in termini reali nel 2015), pari allo 0,23% del PIL.

L'Italia presenta un differenziale per il gasolio pari a circa l'85% (come parametro di riferimento, un dato pari al 100% indica lo stesso livello di tassazione per le auto a benzina e per quelle a gasolio, vale a dire che non vi è alcun differenziale per il gasolio)[175], mentre le esternalità associate al gasolio sono più elevate rispetto alla benzina e, quindi, ciò giustificherebbe una tassazione più elevata.

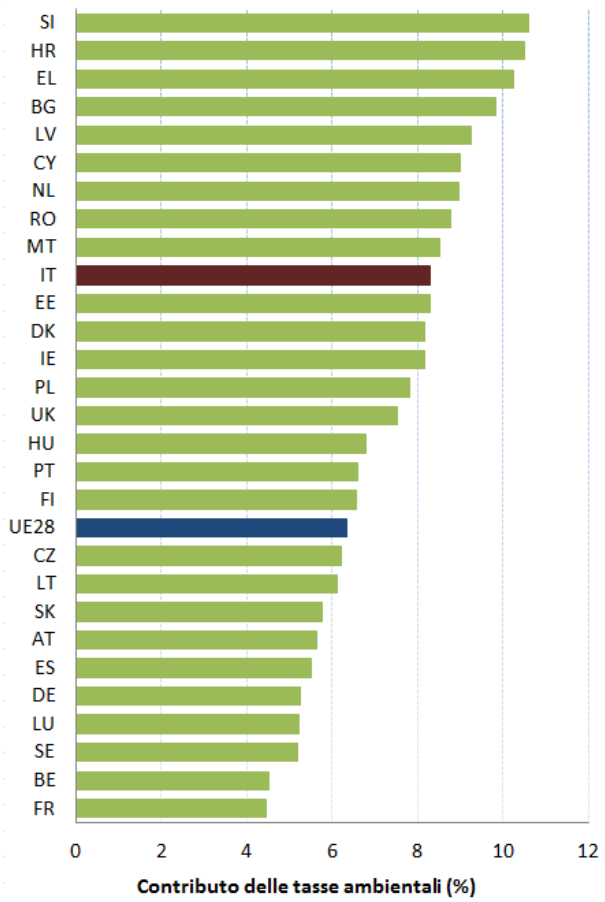
[172] Eurostat, entrate derivanti da tasse ambientali , accesso effettato a giugno 2016.

[173] Eunomia Research and Consulting, Istituto per una politica europea dell'ambiente, Università di Århus, ENT, 2016. Studio sulla valutazione del potenziale di riforma fiscale ambientale per l'EU28. N.B.: i governi nazionali hanno la competenza per la fissazione delle aliquote fiscali nel rispetto delle norme del mercato unico dell'UE e la presente relazione non intende proporre di apportare variazioni concrete per quanto riguarda il livello di tassazione ambientale. Si limita, piuttosto, a presentare le risultanze dello studio del 2016 preparato da Eunomia *et al* in merito ai potenziali benefici che varie tasse ambientali potrebbero fornire. Spetta poi alle autorità nazionali valutare tale studio e l'impatto concreto dello stesso nel contesto nazionale. Un primo passo in tal senso, già fatto da un certo numero di Stati membri, è quello di creare gruppi di esperti per valutare dette risultanze e formulare proposte specifiche.

[174] Con scenario delle buone pratiche si intende un'analisi comparativa rispetto a una pratica fiscale che ha successo in un altro Stato membro.

[175] Aggiornamento da parte della Commissione europea, 2015, sulla base di Harding M. 2014. Il differenziale per il gasolio: le differenze di trattamento fiscale di benzina e gasolio per uso su strada. Documenti di lavoro dell'OCSE sulla tassazione, n. 21; Agenzia europea dell'ambiente 2016, La tassazione ambientale e le politiche ambientali dell'UE, tabella 4.3, pag. 24.

Figura 13: entrate derivanti da tasse ambientali espresse in percentuale rispetto alle entrate totali risultanti da imposte e contributi sociali (escludendo i contributi sociali figurativi) nel 2014[176]



Le sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente persistono in Italia, in particolare, un'aliquota IVA ridotta per l'energia e una bassa tassazione delle auto aziendali. Ci sono stati dei progressi molto limitati in termini di rimozione delle sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente, con alcuni aumenti delle accise e un'estensione delle sovvenzioni a favore dell'efficienza energetica (che risulta quindi essere una sovvenzione positiva dal punto di vista ambientale) offerta nell'ambito del bilancio 2015, ma finora non ancora promulgata. Il Collegato Ambientale definisce un catalogo delle sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente e di quelle che sono rispettose dell'ambiente, prevedendo la redazione di una relazione entro il 31 luglio di ogni anno.

L'Italia ha proposto di istituire un comitato per la tassazione ambientale, menzionato nel suo programma nazionale di riforma per il 2015 (ma non menzionato nel programma nazionale di riforma per il 2016). Il Collegato Ambientale istituisce un comitato per il capitale naturale che dovrebbe produrre una relazione entro il 28 febbraio di ogni anno.

Acquisti verdi della pubblica amministrazione

Le politiche dell'UE in materia di acquisti verdi della pubblica amministrazione incoraggiano gli Stati membri ad adottare ulteriori misure per raggiungere l'obiettivo di applicare criteri ecologici agli appalti nell'ambito di almeno il 50% delle gare d'appalto pubbliche.

Gli acquisti verdi della pubblica amministrazione (GPP) costituiscono un processo mediante il quale le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e lavori con un ridotto impatto ambientale durante tutto il loro ciclo di vita rispetto a beni, servizi e lavori aventi la stessa funzione primaria che sarebbero altrimenti soggetti ad appalto.

Il potere d'acquisto degli appalti pubblici nell'UE è pari a circa il 14% del PIL[177]. Una parte consistente di questo denaro viene spesa in settori ad alto impatto ambientale, quali l'edilizia o i trasporti; di conseguenza gli appalti pubblici verdi possono contribuire a ridurre in modo significativo l'impatto della spesa pubblica e favorire imprese innovative sostenibili. La Commissione ha proposto dei criteri UE per gli appalti pubblici verdi[178].

Nel 2013 l'Italia ha adottato il piano d'azione nazionale per il GPP. Detto piano d'azione nazionale prevede che il ministero dell'Ambiente definisca i criteri ambientali minimi che rappresentano il punto di riferimento a livello nazionale per l'utilizzo del GPP da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. Il Collegato Ambientale (articolo 19) rende il GPP obbligatorio.

Un esempio di buone pratiche è *Remade*, il regime di certificazione accreditato messo in atto in Italia[179] che è specificamente finalizzato alla verifica del contenuto riciclato presente in un prodotto.

Per quanto riguarda il tasso di assorbimento del GPP presso le pubbliche amministrazioni in Italia, si rileva una tendenza positiva negli ultimi anni, dovuta anche al coinvolgimento della centrale acquisti della pubblica amministrazione italiana (CONSIP) che ha utilizzato criteri di sostenibilità in più del 50% delle gare d'appalto per determinate categorie di prodotti[180]. Il Collegato Ambientale stabilisce i criteri ambientali minimi che si applicano ad almeno il 50% del valore di una data attività

[176] Eurostat, entrate derivanti da tasse ambientali , consultato nell'ottobre 2016.

[177] Commissione europea, 2015 Appalti pubblici.

[178] Nella comunicazione "Appalti pubblici per un ambiente migliore" (COM/2008/400) la Commissione ha raccomandato la creazione di un processo per la definizione di criteri comuni per il GPP. Il concetto di base di GPP si basa su criteri ambientali chiari, verificabili, giustificabili e ambiziosi per prodotti e servizi, che si fondano su un approccio basato sul ciclo di vita e su una base di conoscenze scientifiche.

[179] Remade in Italy.

[180] Presentazione fatta dal CONSIP, conferenza di Roma del 25.11.2014 su "L'uso Strategico degli Appalti Pubblici per un'economia sostenibile".

oggetto di appalto, con la possibilità di aumentare detta percentuale in un arco di tempo di 5 anni. Inoltre, nei primi mesi del 2016 è stata adottata una strategia nazionale di appalti pubblici.

Investimenti: il contributo dei fondi UE

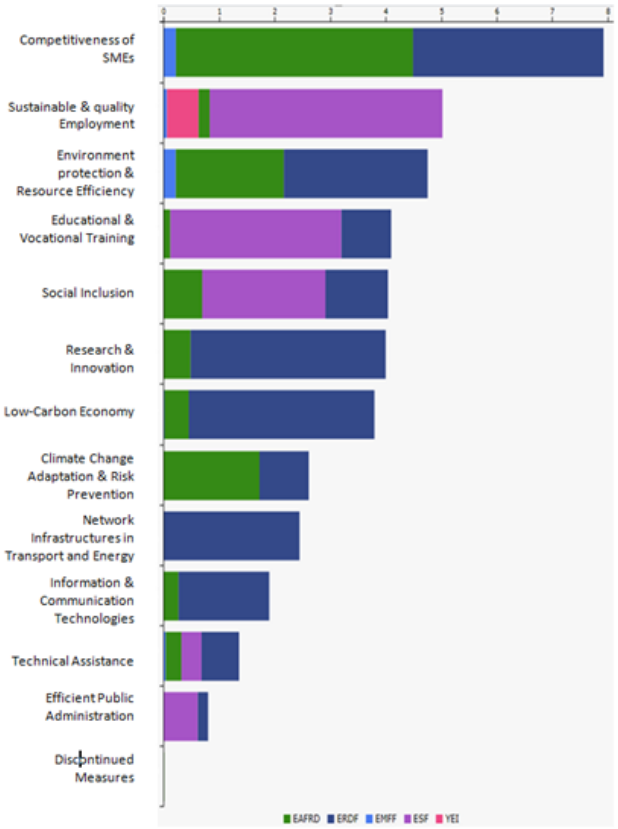
I regolamenti europei sui fondi di investimento e strutturali prevedono che gli Stati membri promuovano gli obiettivi ambientali e climatici nelle loro strategie di finanziamento e nei loro programmi per la coesione economica, sociale e territoriale, per lo sviluppo rurale e per la politica marittima, nonché rafforzino la capacità degli organismi di esecuzione di fornire investimenti sostenibili ed efficaci in termini di costi in questi settori.

Fare un buon uso dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)[181] è essenziale per il raggiungimento degli obiettivi ambientali e per integrarli in altri settori. Anche altri strumenti quali Orizzonte 2020, il programma LIFE e il FEIS[182] possono sostenere l'attuazione e la diffusione delle migliori pratiche.

L'Italia riceve 32,8 miliardi di EUR in termini di finanziamenti totali della politica di coesione nel periodo 2014-2020 (prezzi correnti, inclusi FESR, FSE, il finanziamento per la cooperazione territoriale europea e lo stanziamento per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, cfr. figura 14); il cofinanziamento nazionale aggiunge ulteriori 20,2 miliardi di EUR. Inoltre vi sono ulteriori 54,8 miliardi di EUR provenienti dal Fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione[183]. L'Italia riceve altresì 10,4 miliardi di EUR per lo sviluppo rurale e 537 milioni di EUR per la pesca e gli affari marittimi[184]. La politica di coesione (e lo sviluppo rurale) è una competenza mista con programmi nazionali e programmi regionali. Il Sud meno sviluppato (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e le regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) ricevono una maggiore intensità di finanziamenti rispetto al Centro più sviluppato e al Nord con riferimento sia al FESR e al Fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione (80% al Sud, 20% al Centro e Nord).

Inoltre, il 30% del primo pilastro della politica agricola comune (PAC) (27 miliardi di EUR per il primo pilastro per l'Italia[185]) contribuirà a misure basilari di protezione ambientale.

Figura 14: fondi strutturali e d'investimento europei 2014-2020: bilancio Italia per tema, miliardi di EUR[186]



Per quanto riguarda il sostegno da parte del FEASR, la componente ambientale agro-climatica comprende una vasta gamma di misure, alcune delle quali sono ambiziose e affrontano una vasta gamma di questioni ambientali (biodiversità, acqua, suolo, aria).

La dotazione del FESR per l'ambiente (obiettivo tematico 6 - T06) ammonta a 2,6 miliardi di EUR, equivalente al 12,5% della dotazione totale per il FESR[187]. Gli investimenti in materia di acque e rifiuti sono ammissibili soltanto nel Sud e in Sardegna, zone meno sviluppate. Dato che la dotazione del FESR è insufficiente a colmare le lacune di attuazione, sono necessari un adeguato finanziamento da parte del Fondo europeo per gli investimenti strategici e prestiti da parte della BEI e del FEIS.

I piani d'azione per la condizionalità *ex ante* per gli investimenti nel settore idrico e dei rifiuti nell'ambito del FESR e del FEASR per il periodo 2014-2020, menzionati in precedenza, svolgeranno un ruolo importante nell'accelerare l'attuazione della normativa ambientale e nel favorire un dialogo con le autorità.

Alcuni dei risultati attesi dagli investimenti del FESR nel

[181] I fondi SIE comprendono cinque fondi: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Il FESR, il FC e il FSE insieme costituiscono i fondi della politica di coesione.

[182] Banca europea per gli investimenti, 2016 Fondo europeo per gli investimenti strategici.

[183] Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

[184] Commissione europea; Dipartimento per le Politiche de Coesione.

[185] Commissione europea, Politica agricola comune; Il primo pilastro è la parte di sviluppo non-rurale (non FEASR) della PAC.

[186] Commissione europea, fondi strutturali e d'investimento europei - dati per paese.

[187] Questa cifra comprende anche i rischi e la bonifica dei terreni. L'assegnazione ambientale ristretta (acqua, rifiuti, natura, aria) è di 1,4 miliardi di EUR.

Sud d'Italia sono i seguenti: Verrà creata una capacità di riciclaggio dei rifiuti di ulteriori 877 800 tonnellate/anno; ulteriori 1 373 786 persone saranno servite da un migliore approvvigionamento idrico; 4 014 540 persone saranno serviti da un migliore trattamento delle acque reflue; in termini di risultati attesi in tutto il territorio, 1 693 859 persone potranno beneficiare di misure di protezione dagli incendi boschivi; 77 088 ettari di terreno verranno risanati; 273 915 ettari di habitat riceveranno sostegno per realizzare un migliore stato di conservazione[188].

I dati attuali suggeriscono che l'erogazione complessiva di fondi per il periodo di programmazione 2007-2013 per il FESR in Italia abbia raggiunto l'80% delle risorse assegnate con il 95% al Centro-nord e il 78% al Sud (tutte cifre ben al di sopra della media UE), tuttavia il settore ambientale sta fornendo prestazioni peggiori rispetto ad altri settori[189]. Nel 2014-2020, i fondi UE saranno strumentali, tra l'altro, per porre fine alle infrazioni persistenti nei settori delle acque e dei rifiuti. In effetti, il FESR viene utilizzato per affrontare in maniera sostanziale il sottoinvestimento in materia di acque, ad esempio in Campania, con cinque grandi progetti.

Per quanto riguarda il capitale naturale (biodiversità), la bonifica di terreni contaminati e la prevenzione dei rischi, il FESR è disponibile su tutto il territorio. Al Centro e nel Nord Italia, gli investimenti sono concentrati sul trasporto sostenibile e sull'energia, sulla ricerca e sulla competitività delle piccole e medie imprese. Ciò include opportunità di ecoinnovazione e di promozione dell'economia circolare.

La politica di coesione in Italia ha sofferto di tre problemi principali: la frammentazione, la mancanza di un'adeguata capacità amministrativa e un debole controllo centrale. La nuova agenzia nazionale di coesione è stata creata per risolvere questi problemi.

La nuova strategia nazionale per le aree interne sostenuta dai fondi SIE rappresenta un'altra opportunità per effettuare investimenti in ambito ambientale[190].

La mancanza di capacità amministrativa presso i piccoli comuni può portare a difficoltà nell'utilizzo dei fondi UE a fini ambientali. La politica di coesione pone l'accento sul finanziamento di cosiddetti grandi progetti; nel caso dell'Italia, ci sono diversi progetti importanti nel settore del trattamento delle acque reflue urbane nella regione Campania. Tuttavia, a livello comunale sono spesso progetti di piccole dimensioni quelli che sono necessari per realizzare i traguardi e gli obiettivi ambientali dell'UE (ad esempio raccolta differenziata, sensibilizzazione in materia di prevenzione dei rifiuti, natura e biodiversità).

Il ministero dell'Ambiente ha messo a punto una serie di iniziative e progetti per rafforzare il suo sostegno a favore delle regioni. Tale sostegno mira a un migliore utilizzo delle risorse dei fondi SIE nel settore ambientale nel periodo di programmazione 2014-2020, nonché al miglioramento della complementarità tra fondi SIE e altri fondi e programmi.

Un progetto esistente è la *Piattaforma delle conoscenze - Buone pratiche per l'ambiente e il clima*[191], finanziata con l'assistenza tecnica[192] che raccoglie risultati dai progetti cofinanziati dall'UE attraverso vari programmi e lo sviluppo di funzionalità di rete. Il trasferimento delle conoscenze e dei risultati acquisiti dai progetti LIFE ha già cominciato a sostenere le regioni Calabria e Sicilia (ARUPA; PRIME; GESTIRE 2020; TRUST; AQUOR)[193]. La piattaforma sostiene le regioni e le PMI nell'accedere a metodologie e tecnologie innovative.

Il ministero dell'Ambiente è anche un partner di diversi progetti attuati attraverso il programma della rete rurale nazionale (cofinanziato dal FEASR), tra i quali quello incentrato sulla complementarità tra il programma LIFE 2014-2020 e le politiche di sviluppo rurale[194].

Con il sostegno tecnico del punto di contatto nazionale LIFE presso il ministero dell'Ambiente[195], sono stati cofinanziati 306 progetti nel periodo 2007-2013 e 29 progetti nel 2014. Inoltre, l'Italia è coinvolta in 104 dei 189 progetti derivanti dagli inviti a presentare proposte a uno stadio del 2014, 2015 e 2016 nel contesto della sfida sociale "Azione per il clima e efficienza sotto il profilo delle risorse, comprese le materie prime" (compresi i progetti pertinenti all'SC5 risultanti dagli inviti per gli strumenti per le PMI - fase 2)[196].

Per quanto riguarda l'utilizzo del FEIS, nel mese di novembre del 2014 l'Italia ha presentato circa 80 progetti per un valore di oltre 40 miliardi di EUR e il processo è ancora aperto a nuovi progetti ammissibili. Progetti ambientali del FEIS nei settori della gestione dei pericoli idrogeologici, del trattamento delle acque reflue urbane e dei terreni decontaminati sono stati menzionati in precedenza nella presente relazione specifica per paese.

[188] Commissione europea, Fondi strutturali e d'investimento europei - Italia.
[189] I dati definitivi per il periodo 2007-2013 saranno disponibili soltanto alla fine del 2017.
[190] Programma Nazionale di Riforma 2016, aprile 2016, pag. 132.
[191] La Piattaforma delle Conoscenze, ministero dell'Ambiente.
[192] PONGAT 2007-2013.
[193] Progetti LIFE: ARUPA; PRIME; GESTIRE 2020; TRUST; AQUOR.
[194] Complementarietà e sviluppo di sinergie con il programma per l'ambiente e l'azione per il clima LIFE a supporto dei PSR 2014/2020.
[195] Pagina nazionale dei progetti LIFE, ministero dell'Ambiente.
[196] Commissione europea, Orizzonte 2020.

5. Conoscenza e governance efficace

L'SDG 16 mira a fornire accesso alla giustizia e a costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli. L'SDG 17 intende: realizzare una migliore attuazione; migliorare il coordinamento e la coerenza delle politiche; stimolare la scienza, la tecnologia e l'innovazione; istituire partenariati; e sviluppare misurazioni dei progressi.

Una governance efficace delle politiche e della normativa dell'UE in materia ambientale impone: di disporre di un adeguato quadro istituzionale, coerenza e coordinamento delle politiche; di applicare strumenti giuridici e non giuridici; di impegnarsi con le parti interessate non governative; e di possedere adeguati livelli di conoscenze e competenze[197]. L'attuazione efficace dipende, in larga misura, dal soddisfacimento da parte delle amministrazioni centrali, regionali e locali di funzioni legislative e amministrative chiave, in particolare l'adozione di una solida legislazione di attuazione, un'azione coordinata per raggiungere gli obiettivi ambientali e un corretto processo decisionale su questioni quali i permessi industriali. Al di là dell'adempimento a tali funzioni, il governo deve intervenire per garantire la conformità quotidiana da parte degli operatori economici, dei gestori dei servizi pubblici e dei privati ("assicurazione della conformità"). La società civile ha un ruolo da svolgere, anche attraverso azioni legali. Per sostenere i ruoli di tutti gli attori, è fondamentale raccogliere e condividere conoscenze e prove sullo stato dell'ambiente e sulle pressioni ambientali, i fattori trainanti e gli impatti.

Parimenti, una governance efficace in relazione alle politiche e alla normativa in materia ambientale trae beneficio da un dialogo all'interno degli Stati membri e tra Stati membri e la Commissione in merito al fatto che l'attuale normativa dell'UE in materia ambientale sia adatta allo scopo. La normativa può essere adeguatamente attuata soltanto quando tiene conto delle esperienze a livello di Stato membro dell'attuare gli impegni dell'UE. L'iniziativa "*Make it Work*", un progetto orientato agli Stati membri, istituita nel 2014, organizza una discussione su come sia possibile migliorare la chiarezza, la coerenza e la struttura della normativa dell'UE in materia ambientale senza abbassare gli standard di protezione esistenti.

[197] La Commissione è attualmente impegnata a migliorare la conoscenza specifica del paese in merito alla qualità e al funzionamento dei sistemi amministrativi degli Stati membri.

Governance efficace all'interno delle amministrazioni centrali, regionali e locali

Coloro che sono coinvolti nell'attuazione della normativa dell'Unione in materia ambientale, a livello nazionale, regionale e locale, devono essere provvisti di conoscenze, strumenti e capacità al fine di migliorare l'erogazione dei benefici risultanti da tale normativa, nonché la governance del processo di applicazione.

Capacità di applicare le norme

È fondamentale che le amministrazioni centrali, regionali e locali abbiamo le capacità, le competenze e la formazione necessarie per svolgere i propri compiti e cooperare e coordinarsi in modo efficace una con l'altra, all'interno di un sistema di governance multilivello.

Secondo gli indicatori mondiali di governance della Banca mondiale per il 2015, l'Italia si attesta ben al di sotto della media UE per l'indicatore dell'efficacia delle azioni di governo; un dato che rispecchia le percezioni della qualità dei servizi pubblici, la capacità dell'amministrazione pubblica e la sua indipendenza dalle pressioni politiche, nonché la qualità della formulazione delle politiche[198]. Nel 2015 è stata adottata una raccomandazione specifica per paese volta a migliorare il quadro istituzionale e a modernizzare la pubblica amministrazione. Nel mese di agosto 2015 il governo ha approvato una legge per migliorare la pubblica amministrazione, e ulteriori passi sono stati annunciati per il 2016[199]. La Commissione ha proposto nuovamente una raccomandazione specifica per paese per il 2016[200] sull'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, che ha valenza ambientale così come avviene per altri settori[201].

[198] Banca mondiale - Indicatori mondiali di governance.

[199] Programma Nazionale di Riforma 2016, aprile 2016, pag. 3 e pagg. 87-91, (legge 124/2015).

[200] 2016 raccomandazione specifica per paese proposta in data 18.05.2016.

[201] Questa raccomandazione specifica per paese si riferisce anche al rafforzamento della lotta contro la corruzione rivedendo i termini di prescrizione e riducendo la durata dei procedimenti di carattere civile, applicando le riforme, nonché attraverso una gestione efficace delle cause.

Sono diversi i fattori che stanno alla base della ridotta efficacia delle azioni nelle amministrazioni pubbliche italiane. Le competenze sono condivise in maniera poco chiara tra le amministrazioni centrali e locali, generando conflitti interistituzionali e dettati da sovrapposizioni. Tali conflitti rendono i processi amministrativi incerti, in termini tanto di durata quanto di esito. Inoltre, la mancanza di trasparenza e di controllo pubblico sulle attività amministrative riduce l'affidabilità della pubblica amministrazione[202].

L'indice europeo della qualità del governo per il 2013 fornisce un quadro simile che vede l'Italia posizionarsi ben al di sotto della media UE, classificandosi 23ª sui 28 Stati membri dell'Unione europea[203]. Nello specifico, l'Italia mostra la variazione più ampia tra le regioni europee con Trento che risulta essere la regione meglio posizionata e la Campania quella nella posizione più bassa della classifica.

Il quadro di attuazione per l'ambiente è frammentato ed essenzialmente reattivo. Inoltre, è riconosciuto che nel Mezzogiorno la capacità amministrativa di attuare i requisiti ambientali è debole. Inoltre, l'OCSE ha dichiarato che il ministero dell'Ambiente non dispone delle risorse adeguate per poter garantire l'integrazione ambientale in tutti i settori[204].

L'Italia ha accettato di adottare Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA[205]) regionali (e nazionali) per migliorare l'attuazione dei fondi SIE in parte come reazione alla già citata raccomandazione specifica per paese per il 2015[206]. I PRA trattano anche dello sviluppo di capacità amministrative non legate ai fondi SIE e dovrebbero portare a una riforma della pubblica amministrazione e al rafforzamento delle strutture di gestione. Il Programma Operativo Nazionale per la "governance e capacità istituzionale" per il periodo 2014-2020 offre un'altra opportunità per migliorare la capacità amministrativa anche nel settore ambientale.

Anche la frammentazione a livello regionale e locale e la burocrazia sono delle cause note per causare problemi alle attività delle PMI[207]. Un recente cambiamento amministrativo chiamato l'Autorizzazione Unica Ambientale[208] ha ridotto l'onere amministrativo. Tuttavia, si stima ancora che nel 2015 le "questioni ambientali" costino 3,41 miliardi di EUR su un totale di circa 32 miliardi di EUR in termini di oneri amministrativi nel contesto del primo programma di misurazione italiano per il periodo 2008-2012.

Riforme della governance di parchi nazionali e aree protette e di consorzi per i rifiuti sono state annunciate nel programma nazionale di riforma per il 2016[209].

Gli sviluppi politici in materia ambientale in Italia sono trainati principalmente dai regolamenti e dalle direttive UE. Tuttavia, c'è stato un problema notevole legato al tardivo recepimento. Ciò ha portato a diverse infrazioni e a un elevato numero di denunce alla Commissione. La situazione risulta ulteriormente complicata da due livelli di recepimento, prima a livello nazionale e poi a quello regionale. Se il recepimento nazionale non è corretto, questo ha un effetto a catena a livello regionale come è accaduto, ad esempio, nel caso della direttiva VIA fino a novembre del 2015.

L'Italia ha a suo carico anche un considerevole numero di infrazioni relative all'applicazione della normativa ambientale dell'UE, alcune delle quali sono state stabilite e sanzionate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in settori quali la gestione dei rifiuti. Migliorare la capacità amministrativa è fondamentale per affrontare queste lacune di attuazione.

In alcune delle cause ambientali nell'ambito delle quali persone fisiche e ONG sono riuscite a giungere dinanzi ai tribunali nazionali nel corso degli ultimi anni, i giudici italiani hanno rinviato diverse domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ciò ha rappresentato un prezioso contributo allo sviluppo del diritto ambientale dell'UE, in quanto le pronunce pregiudiziali consentono alla Corte di giustizia di dare un'interpretazione coerente del diritto dell'UE.

Coordinamento e integrazione

Alla luce del suo assetto istituzionale decentrato, che è uno dei principi fondamentali della sua organizzazione amministrativa, nonché un suo principio costituzionale, l'Italia ha istituito il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei[210]. Questo forum politico di alto livello funziona sotto l'egida della Presidenza del Consiglio dei

[202] Commissione europea 2016, Relazione per paese relativa all'Italia.
[203] Charron N., 2013. Indice europeo della qualità del governo (EQI).
[204] OCSE, Riesame delle prestazioni ambientali - Italia, 2013.
[205] Programma di Rafforzamento Amministrativo.
[206] Accordo di partenariato 2014-2020.

[207] Commissione europea, "*Small Business Act*" - Scheda informativa dell'Italia, 2015.
[208] Autorizzazione Unica Ambientale (AUA).
[209] Programma Nazionale di Riforma 2016, aprile 2016, pag. 58.
[210] Comitato Interministeriale per gli Affari Europei. Legge 24 dicembre 2012, n. 234, articolo 2.

Ministri, con l'obiettivo di garantire il coordinamento politico tra le autorità nazionali e regionali in relazione a questioni europee. Il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei è assistito dal Comitato Tecnico di Valutazione[211] che facilita la convergenza delle politiche e le sinergie tra i rappresentanti dei ministeri e le Regioni su questioni specifiche di attuazione in modo tempestivo ed efficace.

A livello nazionale, la competenza primaria in materia di coordinamento delle questioni ambientali spetta al ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del mare. Sebbene il ministero non benefici di uno specifico programma operativo nazionale sul tema "Ambiente" finanziato dai fondi SIE, sono stati proposti diversi progetti/iniziative volti a integrare le azioni e gli obiettivi in materia ambientale in altri programmi operativi nazionali. Altri ministeri chiave per l'integrazione ambientale sono: il ministero dello Sviluppo economico; il ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali; il ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca; il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti; e il ministero della Salute. Anche la già menzionata agenzia nazionale di coesione è un attore fondamentale. Anche le regioni, le province e i comuni hanno competenze ambientali. Il potere legislativo generale spetta allo Stato e alle regioni in condizioni di parità. Inoltre, le Agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA) esistono per controllare l'inquinamento, effettuare il monitoraggio e fornire assistenza tecnica; mentre nel mese di giugno del 2016 all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)[212] è stato conferito il ruolo di assicurare che le agenzie regionali svolgano le loro funzioni in maniera uniforme.

La strategia di sviluppo sostenibile non è stata aggiornata dal 2002. Una consultazione pubblica è stata avviata nel marzo 2016 in merito a un aggiornamento della strategia che introduce gli SDG[213]. Nel 2002 è stata istituita una Commissione per lo sviluppo sostenibile[214] come parte del Comitato per la programmazione economica[215] che è il principale organo interministeriale che definisce la politica economica nazionale, delinea bilanci pluriennali e monitora la loro attuazione. Tuttavia, nel 2013 l'OCSE ha ritenuto che la Commissione per lo sviluppo sostenibile fosse stata per lo più inattiva[216].

Il Collegato Ambientale prevede l'aggiornamento della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, ogni tre anni. Va notato che non vi è alcun piano di azione ambientale a livello nazionale, anche se questi esistono in alcune regioni[217].

L'Italia ha compiuto significativi passi in avanti verso l'inclusione della dimensione ambientale in questioni finanziarie e di bilancio con la creazione del sistema degli indicatori BES[218]. Gli indicatori BES sono organizzati in 130 sotto-indicatori in 12 campi[219]. La legge[220] che istituisce il BES crea anche un comitato *ad hoc* costituito da rappresentanti del ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), della Banca d'Italia, dell'ISTAT[221] ed esperti di alto livello provenienti dal mondo accademico e dal settore della ricerca, al fine di individuare gli indicatori che caratterizzeranno la legge finanziaria annuale[222]. Inoltre, il MEF ha il compito di produrre un'analisi annuale riferendo al parlamento entro il 15 febbraio di ogni anno, per quanto riguarda i progressi e le tendenze di detti indicatori.

In seguito all'introduzione di una legge nel 2005, per ogni proposta legislativa in Italia sono formalmente necessarie valutazioni dell'impatto normativo (VIN). Tuttavia, l'applicazione sistematica delle VIN varia tra i diversi settori della pubblica amministrazione italiana[223].

Un uso più massiccio e sistematico delle VIN e delle valutazioni ambientali strategiche (VAS), nonché della valutazione *ex post* delle politiche, contribuirebbe anche all'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche e nei programmi settoriali. Questi sforzi dovrebbero fondarsi sullo sviluppo di una cultura di valutazione più efficace[224]. Il recepimento della direttiva riveduta sulla valutazione dell'impatto ambientale (VIA)[225] sarà l'occasione per semplificare il quadro normativo sulle valutazioni ambientali. Questo approccio ridurrebbe la duplicazione ed eviterebbe inutili sovrapposizioni nelle valutazioni ambientali applicabili per un determinato progetto. Inoltre, razionalizzazione contribuisce a ridurre inutili oneri amministrativi e ad accelerare il processo decisionale, senza compromettere la qualità della procedura di valutazione ambientale. Nel 2016 la Commissione ha pubblicato un documento di

[211] Comitato Tecnico di Valutazione.
Legge 24 dicembre 2012, n. 234, articolo 19.
[212] Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.
[213] Ministero dell'Ambiente – Comunicato stampa del 31.03.2016.
[214] Ministero dell'Ambiente, Strategia per lo sviluppo sostenibile
[215] Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).
[216] OCSE, Riesame delle prestazioni ambientali - Italia, 2013.

[217] Agenzia europea dell'ambiente, *More from less – material resource efficiency in Europe* ("Di più con meno" - L'efficienza delle risorse materiali in Europa) (in inglese). Panoramica del 2015 delle politiche, degli strumenti e degli obiettivi in 32 paesi, 2016, Relazione per l'Italia, pag. 9.
[218] Benessere equo e sostenibile.
[219] Pagina web BES, ISTAT.
[220] Legge 4 agosto 2016, n. 163, articoli 1, 6 e articolo 14 G.U. 25/08/2016.
[221] Istituto nazionale di statistica.
[222] Documento di Economia e Finanza.
[223] RPA 2014, *Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester* (Benefici economici e sociali della protezione ambientale e dell'efficienza delle risorse correlate al semestre europeo) (in inglese), studio per la Commissione europea.
[224] OCSE, Riesame delle prestazioni ambientali - Italia, 2013.
[225] Il recepimento della direttiva 2014/52/UE scade nel maggio 2017.

orientamento[226] in merito alla messa a punto di procedure coordinate e/o comuni che siano oggetto contemporaneamente di valutazioni ai sensi della direttiva VIA, della direttiva Habitat, della direttiva quadro in materia di acque e della direttiva sulle emissioni industriali.

L'Italia ha già procedure di valutazione ambientale integrate/coordinate a norma della direttiva VIA (direttive VAS, Habitat, emissioni integrate) che possono essere considerate un esempio di buone pratiche. Si dovrebbero trarre insegnamenti dalle crisi ambientali del passato, ad esempio dalle alluvioni ricorrenti nel Centro e nel Nord Italia, dalla gestione dei rifiuti in Campania e nel Lazio, dalle acque in Sicilia e dalla congestione del traffico nella zona di Venezia-Mestre: tutti esempi che sono stati citati in precedenza nella presente relazione specifica per il paese. Anche la mancanza di coordinamento tra le regioni influisce sulla corretta attuazione della direttiva quadro in materia di acque. Il verificarsi di crisi in Italia è legato alla convergenza o alla divergenza di unità subnazionali (regioni, province e comuni) in termini di prestazioni economiche e ambientali[227]. La nomina di commissari per le emergenze è stata utilizzata per gestire le crisi; tuttavia ciò non comporta deroga dalle norme UE.

Il Collegato Ambientale (articolo 51) aggiorna la struttura di governance per la programmazione in materia di conservazione delle acque e del suolo (approvata nel mese di luglio 2016 da parte della Conferenza Stato Regioni[228]), rendendo operativo le autorità di bacino distrettuale.

Si rileva che una certa integrazione ambientale è in corso. Un esempio di buone pratiche è rappresentato dalla rete ambientale[229], una rete di autorità nazionali e regionali, ambientali e di gestione, che garantiscano l'integrazione attraverso le attività dei fondi SIE in vigore da oltre 10 anni. Sebbene la rete abbia prodotto molti risultati utili e facilitato lo scambio di esperienze, le sue attività hanno avuto un andamento piuttosto altalenante. Un altro esempio è il registro della sostenibilità ambientale degli edifici scolastici[230].

Nel quadro del regolamento REACH, il comitato tecnico di coordinamento nazionale costituisce un esempio di buone pratiche in materia di governance a livello nazionale. Detto comitato[231] riunisce pertinenti rami della pubblica amministrazione al fine di concordare una posizione comune tanto a livello nazionale quanto a livello UE. Al fine di condividere questa esperienza di governance, è stato altresì creato un sito web[232] che consente un dialogo continuo tra tutte le parti pertinenti.

La priorità relativamente bassa assegnata all'ambiente da parte delle amministrazioni nazionali e di alcune di quelle regionali nel corso di gran parte degli ultimi dieci anni, associata a un sistema di governance marcatamente decentralizzato, ha reso difficile far crescere progressivamente iniziative ambientali positive nonostante gli sforzi compiuti dalle autorità ambientali[233]. Tuttavia, recenti iniziative, ad esempio volte a promuovere un'economia verde, indicano una maggiore enfasi sulle questioni ambientali da parte del governo che dovrebbe contribuire al coordinamento.

Azione suggerita

- Affrontare la frammentazione a livello regionale e locale, sviluppando migliori meccanismi di coordinamento per l'ambiente a livello nazionale.

Assicurazione della conformità

Le disposizioni generali e specifiche del diritto dell'Unione in materia di ispezioni, altri controlli, sanzioni e responsabilità ambientale contribuiscono a gettare le basi per i sistemi che gli Stati membri devono avere in atto per garantire il rispetto delle norme ambientali dell'UE.

Le pubbliche amministrazioni contribuiscono a garantire la responsabilità dei titolari di funzioni, monitorando e promuovendo la conformità, nonché adottando un'azione di seguito credibile (ossia l'applicazione) quando si verificano violazioni o sorgono responsabilità. Il monitoraggio della conformità può essere effettuato su iniziativa delle autorità stesse e in risposta alle denunce dei cittadini. Può comportare l'utilizzo di vari tipi di controlli, comprese le ispezioni per le attività consentite, la sorveglianza per eventuali attività illegali, le indagini per reati e gli audit per le debolezze sistemiche. Analogamente, esiste una serie di mezzi per promuovere la conformità, tra questi vi sono le campagne di sensibilizzazione e l'utilizzo di documenti di orientamento e di strumenti di informazione online. Il seguito dato a violazioni e responsabilità può includere un'azione amministrativa (ad esempio il ritiro di un permesso), il ricorso al diritto penale[234] e un'azione a norma del diritto

[226] Commissione europea, 2016. Comunicazione della Commissione — Documento di orientamento della Commissione sulla razionalizzazione delle valutazioni ambientali effettuate a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale (Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, modificata dalla direttiva 2014/52/UE).

[227] *Waste management beyond the Italian north-south divide: spatial analyses of geographical, economic and institutional dimensions*, Mazzanti M. e Montini A. (2014), *Handbook on waste management*. edito da T. Kinnaman & K. Takeuchi (E. Elgar).

[228] Conferenza Stato Regioni.

[229] Rete delle Autorità Ambientali e delle Autorità di Gestione. La rete italiana partecipa regolarmente alle riunioni e alle attività dell'ENEA-MA europea.

[230] Programma Nazionale di Riforma 2016, aprile 2016, pag. 83.

[231] Ministero dell'Ambiente, Decreto Ministeriale 22.11.2007.

[232] REACH - Prodotti Chimici: informiamo i cittadini.

[233] Ad esempio, nel settore delle acque, ciò si riflette anche nella bassa qualità dei dati monitorati e comunicati ai sensi delle direttive concernenti l'acqua potabile e il trattamento delle acque reflue urbane.

[234] Unione europea, direttiva sulla tutela penale dell'ambiente

in materia di responsabilità (ad esempio richiesta di riparazione in seguito a danni risultanti da un incidente applicando le norme in materia di responsabilità) e del diritto contrattuale (ad esempio misure per prevedono il rispetto di contratti di conservazione della natura). Considerati nell'insieme, tutti questi interventi rappresentano la "assicurazione della conformità" come illustrato nella figura 15.

Le buone pratiche si sono spostate verso un approccio basato sul rischio a livello strategico e operativo, nell'ambito del quale la migliore combinazione di monitoraggio, promozione e applicazione della conformità è rivolta alla gestione dei problemi più gravi. Le migliori pratiche riconoscono altresì la necessità di coordinamento e cooperazione tra le varie autorità, al fine di garantire la coerenza, evitare la duplicazione delle attività e ridurre gli oneri amministrativi. La partecipazione attiva nell'ambito di reti istituite a livello paneuropee di ispettori, forze di polizia, pubblici ministeri e giudici, come ad esempio *IMPEL*[235], *EUFJE*[236], *ENPE*[237] *e EnviCrimeNet*[238], rappresenta uno strumento prezioso per la condivisione di esperienze e buone pratiche.

Figura 15: assicurazione della conformità ambientale

Attualmente, esiste una serie di obblighi settoriali in materia di ispezioni e la direttiva dell'UE sulla responsabilità ambientale[239] offre un mezzo per assicurare che il "principio del chi inquina paga" venga applicato quando si verificano incidenti e inconvenienti che danneggiano l'ambiente. Esistono anche informazioni a disposizione del pubblico che offrono approfondimenti sui punti di forza e di debolezza esistenti in ciascuno Stato membro.

Per ciascuno Stato membro, sono stati pertanto riesaminati i seguenti aspetti: utilizzo dell'assicurazione della conformità in base al rischio; coordinamento e cooperazione tra le autorità e partecipazione a reti paneuropee; e aspetti chiave dell'attuazione della direttiva dell'UE sulla responsabilità ambientale sulla base della valutazione REFIT e della relazione sull'attuazione pubblicata di recente da parte della Commissione[240].

In Italia, si sono verificati alcuni sviluppi positivi a sostegno dell'assicurazione della conformità basata sul rischio: i) ad esempio, l'agenzia regionale per la protezione ambientale della Lombardia (ARPA Lombardia) ha sviluppato un buon sistema di pianificazione delle ispezioni, meccanismi di dialogo con le persone soggette alle norme volti a promuovere orientamenti generali sulla conformità in materia di ispezioni industriali, esaustivi piani di formazione[241] e un uso innovativo delle tecniche di osservazione della Terra; ii) una recente revisione del suo codice penale ha messo l'Italia in una posizione migliore per affrontare i più gravi reati ambientali.

Tuttavia, gli approcci basati sul rischio e la raccolta dei dati non vengono applicati in modo coerente in tutto il paese[242]. La bassa deterrenza delle sanzioni imposte nella pratica, nonché la mancanza di cooperazione tra le diverse autorità di controllo ambientale e tra loro e le forze di polizia e i pubblici ministeri rappresentano sfide[243].

Mancano informazioni aggiornate in relazione a quanto segue: i) disposizioni sulla raccolta dei dati per monitorare l'uso e l'efficacia dei diversi interventi di assicurazione della conformità; ii) misura in cui vengono utilizzati metodi basati sul rischio per indirizzare l'assicurazione della conformità a livello strategico e in specifiche aree problematiche evidenziate in altri punti della presente relazione specifica per paese, ossia il mancato rispetto delle norme sui rifiuti[244], le minacce alle

2008/99/CE.

[235] Rete europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente.

[236] Forum dell'Unione europea dei giudici per l'ambiente.

[237] Benvenuti alla rete europea dei procuratori per l'Ambiente.

[238] EnviCrimeNet.

[239] Unione europea, direttiva sulla responsabilità ambientale 2004/35/CE.

[240] COM(2016) 204 final e COM(2016) 121 final del 14.4.2016. Ciò ha evidenziato la necessità di disporre di prove migliori in merito all'utilizzo della direttiva nella pratica, agli strumenti a sostegno della sua attuazione, quali i registri di orientamento, di formazione e della direttiva sulla responsabilità ambientale, e alla garanzia finanziaria che deve essere disponibile nel caso in cui gli incidenti e gli inconvenienti generino costi di bonifica.

[241] Iniziativa di riesame IMPEL Italia, pagg. 4, 19, 21 e 30.

[242] Amec Foster Wheeler Environment & Infrastructure/Millieu, "*Assessment and Summary of the Member States implementation reports for the IED, IPPCD, SED and WID*" (Valutazione e sintesi delle relazioni di attuazione degli Stati membri a norma della IED, IPPCD, SED e della direttiva sull'incenerimento dei rifiuti), 2016, pag. 265, studio per la Commissione europea.

[243] Iniziativa di riesame IMPEL Italia, pag. 4 e 13.

[244] Dal 1990 la Commissione è stata costretta ad avviare procedure d'infrazione in relazione a un significativo numero di discariche irregolari in Italia. La mancanza di un adeguato controllo della conformità e l'assenza di misure efficaci per contrastare la criminalità organizzata dei rifiuti sono state individuate tra le cause della crisi dei rifiuti di Napoli, cfr. lo studio "*Implementing EU Waste Legislation for*

specie e ai tipi di habitat protetti, i problemi di qualità dell'aria, le pressioni sulla qualità delle acque derivanti dall'inquinamento idrico diffuso e le carenze di trattamento delle acque reflue urbane.

Le autorità italiane di controllo regionali contribuiscono attivamente alle attività IMPEL. L'Italia è anche notevolmente coinvolta nelle attività relative all'EUFJE e all'EnviCrimeNet. Inoltre, l'Italia sta conducendo un progetto sulla lotta contro la criminalità ambientale, con la partecipazione di Belgio, Spagna e Romania e il coinvolgimento di EnviCrimeNet, Europol, Eurojust e Interpol[245].

Le informazioni contenute nella relazione dell'Italia per il periodo 2007-2013 suggeriscono un'elevata incidenza di casi che rientrano potenzialmente nel campo di applicazione della direttiva sulla responsabilità ambientale, nonché un elevato numero di richieste di intervento da parte di ONG o cittadini italiani. Tuttavia, sebbene le autorità italiane abbiano partecipato al programma di formazione della Commissione relativo alla direttiva dell'UE sulla responsabilità ambientale, l'Italia non ha sviluppato strumenti di orientamento o altri strumenti di supporto amministrativo e non esiste un registro per i casi di responsabilità ambientale. Per quanto riguarda la garanzia finanziaria (per effettuare i pagamenti per la bonifica nei casi in cui l'operatore non sia in grado), le informazioni sono incomplete. Il paese non ha stabilito una garanzia finanziaria obbligatoria, tuttavia è operativo un pool di assicurazione[246] e sembra sia offerta una sufficiente copertura assicurativa (sebbene non sia adottata).

Azione suggerita

- Migliorare la trasparenza in relazione all'organizzazione e al funzionamento dell'assicurazione della conformità, nonché alle modalità di gestione dei rischi significativi.
- Intensificare gli sforzi per l'attuazione della direttiva sulla responsabilità ambientale (ELD) con iniziative proattive, in particolare attraverso la creazione di un registro nazionale degli incidenti ELD e la redazione di linee guida nazionali. L'Italia dovrebbe inoltre adottare ulteriori misure per garantire un efficace sistema di garanzia finanziaria per responsabilità ambientali (affinché gli operatori non solo abbiano una copertura assicurativa a disposizione, ma la adottino effettivamente).

Partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia

La convenzione di Århus, relativa alla normativa dell'UE sulla partecipazione del pubblico e sulla valutazione dell'impatto ambientale, nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia impongono che i cittadini e le loro associazioni siano in grado di partecipare al processo decisionale relativo a progetti e piani e possano godere effettivamente di un accesso efficace alla giustizia in materia ambientale.

I cittadini possono proteggere più efficacemente l'ambiente se possono contare sui tre "pilastri" della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale ("convenzione di Århus"). La partecipazione del pubblico al processo decisionale amministrativo è un elemento importante per garantire che l'autorità prenda le sue decisioni sulla migliore base di conoscenze possibile. La Commissione intende esaminare in maniera più sistematica la conformità dei requisiti di partecipazione pubblica obbligatoria in una fase successiva.

L'accesso alla giustizia in materia ambientale è costituito da un insieme di garanzie che consente ai cittadini e alle loro associazioni di impugnare atti od omissioni della pubblica amministrazione dinnanzi a un tribunale. Si tratta di uno strumento per l'attuazione decentrata del diritto ambientale dell'UE.

Per ciascuno Stato membro, sono stati riesaminati sistematicamente due elementi cruciali per la realizzazione di un accesso efficace alla giustizia: la legittimazione per il pubblico, ivi comprese le ONG, e la misura in cui costi proibitivi rappresentano una barriera.

Il sistema giuridico italiano concede la legittimazione delle ONG in materia ambientale, in particolare attraverso la giurisprudenza. Tuttavia, le condizioni non sono codificate in modo tale che il diritto di intraprendere un'azione legale in ambito ambientale sia previsto dalla legislazione nazionale con sufficiente precisione e chiarezza. Sembra, ad esempio, che non sia chiaro se alle filiali locali delle ONG riconosciute che operano in campo ambientale sia concessa la legittimazione dinnanzi ai tribunali. La giurisprudenza su tale questione non è uniforme[247].

Azione suggerita

- Adottare le misure necessarie per assicurare la legittimazione delle ONG che operano in ambito

Green Growth" (attuazione della normativa dell'UE in materia di rifiuti per la crescita verde), BioIntelligence Service, pag. 175.

[245] Il progetto finanziato dall'UE "*Tackling Environmental Crimes through Standardised Methodologies* – TECUM" mira a rafforzare le capacità dei servizi di polizia e delle agenzie specializzate nella lotta contro la criminalità ambientale, in particolare laddove sia coinvolta la criminalità organizzata. Il progetto si occuperà del traffico illecito di rifiuti, nonché delle relative forme evolutive di reati ambientali, affrontando i problemi tramite un approccio operativo interagenzie finalizzato alla standardizzazione delle procedure di indagine transnazionale.

[246] Pool Inquinamento.

[247] Commissione europea, studi relativi all'accesso alla giustizia in materia ambientale 2012/2013.

ambientale ad impugnare atti od omissioni della pubblica autorità nel contesto di tutti i diritti ambientali settoriali dell'UE, nel pieno rispetto del diritto dell'Unione, nonché della convenzione di Århus.

Accesso a informazioni, conoscenze e prove

La convenzione di Århus e la pertinente normativa dell'UE in materia di accesso alle informazioni e condivisione dei dati territoriali impongono che il pubblico abbia accesso a informazioni chiare in materia di ambiente, ivi compreso in relazione alle modalità di attuazione del diritto ambientale dell'Unione.

È estremamente importante per le autorità pubbliche, il pubblico e le imprese che le informazioni ambientali siano condivise in maniera efficiente ed efficace. Ciò riguarda le attività di comunicazione da parte delle imprese e delle pubbliche amministrazioni, nonché la diffusione attiva al pubblico, sempre più attraverso mezzi informatizzati.

La convenzione di Århus[248], la direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale[249] e la direttiva Inspire[250] creano congiuntamente una base giuridica per la condivisione delle informazioni ambientali tra le autorità pubbliche e con il pubblico. Rappresentano inoltre la parte dedicata all'ecologia del piano d'azione dell'UE per l'eGovernment[251] attualmente in vigore. I primi due strumenti creano obblighi di fornire informazione al pubblico, tanto su richiesta quanto attivamente.

L'accesso ai dati e alle informazioni relative a VIA e VAS è garantito sia a livello nazionale (Portale VIA-VAS del ministero dell'Ambiente[252]) sia ai diversi livelli di amministrazione, attraverso siti web dedicati che soddisfano i requisiti della legislazione nazionale in materia di accesso all'informazione e di partecipazione del pubblico alle procedure di valutazione ambientale, nonché con l'intenzione di essere in linea con le disposizioni della direttiva VIA riveduta (articoli 5 e 6).

La direttiva Inspire è uno strumento all'avanguardia in termini di condivisione elettronica dei dati tra le autorità pubbliche, che può variare nelle loro politiche di condivisione dei dati, ad esempio a seconda del fatto che l'accesso ai dati sia gratuito o meno. La direttiva Inspire stabilisce un geoportale che indica il livello di dati spaziali condivisi in ogni Stato membro, ossia i dati relativi a ubicazioni specifiche, come ad esempio dati di monitoraggio della qualità dell'aria. Tra gli altri benefici facilita gli obblighi di comunicazione delle autorità pubbliche.

Per ciascuno Stato membro, è stata effettuata una revisione sistematica[253] dell'accessibilità dei dati ambientali (in base a ciò che prevede la direttiva Inspire), nonché delle politiche di condivisione dei dati ("open data").

Le prestazioni dell'Italia in merito all'attuazione della direttiva Inspire, nella sua veste di quadro per diffondere attivamente le informazioni ambientali al pubblico, risultano essere in ritardo. Nella sua relazione sull'attuazione triennale Inspire[254], l'Italia ha indicato che non sono ancora disponibili le necessarie politiche di condivisione dei dati volte a consentire l'accesso e l'utilizzo dei dati territoriali da parte delle amministrazioni nazionali (ivi incluso, in particolare, da parte dei comuni locali), delle amministrazioni di altri Stati membri e delle istituzioni dell'UE, senza ostacoli procedurali.

In Italia, la creazione, la gestione e la pubblicazione di informazioni territoriali sono spesso assegnate istituzionalmente a piccoli comuni che non sono in grado di rendere disponibili le informazioni territoriali in conformità con gli standard previsti dalla direttiva Inspire, a causa della mancanza di infrastrutture tecnologiche e di personale qualificato.

Di recente, l'Italia ha avviato la preparazione delle proposte legislative per stabilire le licenze necessarie per superare gli ostacoli esistenti alla condivisione dei dati territoriali. Va notato, tuttavia, che al fine di affrontare i problemi sopra evidenziati, è stata istituita la Consulta nazionale per l'informazione territoriale ed ambientale (CNITA)[255], la quale si propone di effettuare una valutazione dettagliata delle possibile modalità per creare una politica dei dati aperti, anche tenendo conto delle priorità definite nel mercato unico digitale.

Le valutazioni delle relazioni di monitoraggio emesse dall'Italia[256] e le informazioni territoriali che l'Italia ha pubblicato sul geoportale Inspire[257] indicano che non sono state rese disponibili o non sono accessibili tutte le informazioni territoriali necessarie per la valutazione e l'attuazione della normativa ambientale dell'UE. La maggior parte di queste informazioni territoriali mancanti è costituita dai dati ambientali che devono essere resi disponibili ai sensi delle norme di comunicazione e

[248] UNECE, 1998. Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.
[249] Unione europea, direttiva 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.
[250] Unione europea, direttiva Inspire 2007/2/CE.
[251] Unione europea, piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020 - Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione COM(2016) 179.
[252] Ministero dell'Ambiente, Portale VIA-VAS.
[253] Su richiesta della Commissione, la maggior parte degli Stati membri ha fornito un piano d'azione Inspire che affronta questioni di attuazione. Tali piani sono attualmente in corso di valutazione da parte della Commissione.
[255] Consulta nazionale per l'informazione territoriale e ambientale, decreto 12.01.2016.
[256] Tendenze degli indicatori Inspire.
[257] Relazione di sintesi sulle risorse Inspire.

monitoraggio esistenti per il diritto ambientale dell'UE.

Azione suggerita

- Riesaminare in maniera critica l'efficacia delle proprie politiche in materia di dati e modificarle, prendendo in considerazione le "migliori pratiche".
- Identificare e documentare tutti gli insiemi di dati territoriali necessari per l'attuazione della normativa ambientale, e rendere i dati e la documentazione almeno accessibili "così come sono" ad altre autorità pubbliche e al pubblico attraverso i servizi digitali previsti dalla direttiva Inspire.