



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 15 aprile 2019  
(OR. en)**

**8302/19  
ADD 14**

**ENV 397  
CLIMA 111  
AGRI 201  
PECHE 160  
ECOFIN 380  
COMPET 321**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	5 aprile 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2019) 123 final
Oggetto:	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 2019 Un'Europa che protegge i suoi cittadini e ne migliora la qualità della vita

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2019) 123 final.

All.: SWD(2019) 123 final

Bruxelles, 4.4.2019  
SWD(2019) 123 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 2019  
Un'Europa che protegge i suoi cittadini e ne migliora la qualità della vita**

{COM(2019) 149 final} - {SWD(2019) 111 final} - {SWD(2019) 112 final} -  
{SWD(2019) 113 final} - {SWD(2019) 114 final} - {SWD(2019) 115 final} -  
{SWD(2019) 116 final} - {SWD(2019) 117 final} - {SWD(2019) 118 final} -  
{SWD(2019) 119 final} - {SWD(2019) 120 final} - {SWD(2019) 121 final} -  
{SWD(2019) 122 final} - {SWD(2019) 124 final} - {SWD(2019) 125 final} -  
{SWD(2019) 126 final} - {SWD(2019) 127 final} - {SWD(2019) 128 final} -  
{SWD(2019) 129 final} - {SWD(2019) 130 final} - {SWD(2019) 131 final} -  
{SWD(2019) 132 final} - {SWD(2019) 133 final} - {SWD(2019) 134 final} -  
{SWD(2019) 135 final} - {SWD(2019) 136 final} - {SWD(2019) 137 final} -  
{SWD(2019) 138 final} - {SWD(2019) 139 final}

*La presente relazione è stata redatta dal personale della direzione generale dell'Ambiente della Commissione europea. Si prega di inviare eventuali commenti al seguente indirizzo di posta elettronica: [ENV-EIR@ec.europa.eu](mailto:ENV-EIR@ec.europa.eu)*

*Maggiori informazioni sull'Unione europea sono disponibili sul sito internet <http://europa.eu>.*

*Fotografie: pag. 13 — ©GettyImages/DieterMeyrl, pag. 15 — ©iStock/ueuaphoto, pag. 18 — ©iStock/Aleh Varanishcha, pag. 20 — ©iStock/fbxx, pag. 29 — ©iStock/PARNTAWAN*

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

*©Unione europea, 2019*

*La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.*

## Indice

<b>SINTESI</b> .....	3
<b>1. <u>TRASFORMARE L'UE IN UN'ECONOMIA A BASSE EMISSIONI DI CARBONIO, CIRCOLARE, EFFICIENTE SOTTO IL PROFILO DELLE RISORSE, VERDE E COMPETITIVA</u></b> .....	5
<u>Misure a sostegno della transizione all'economia circolare</u> .....	5
<u>Gestione dei rifiuti</u> .....	9
<u>Cambiamenti climatici</u> .....	12
<b>2. <u>PROTEZIONE, PRESERVAZIONE E VALORIZZAZIONE DEL CAPITALE NATURALE</u></b> .....	15
<u>Natura e biodiversità</u> .....	15
<u>Mantenimento e ripristino di ecosistemi e dei relativi servizi</u> .....	17
<u>Stima del capitale naturale</u> .....	18
<u>Specie esotiche invasive</u> .....	18
<u>Protezione del suolo</u> .....	19
<u>Protezione dell'ambiente marino</u> .....	20
<b>3. <u>GARANTIRE LA SALUTE E LA QUALITÀ DELLA VITA DEI CITTADINI</u></b> .....	22
<u>Qualità dell'aria</u> .....	22
<u>Emissioni industriali</u> .....	24
<u>Rumore</u> .....	25
<u>Qualità e gestione delle risorse idriche</u> .....	26
<u>Sostanze chimiche</u> .....	30
<u>Rendere le città più sostenibili</u> .....	31
<b>4. <u>TASSAZIONE ECOLOGICA, APPALTI PUBBLICI VERDI, FINANZIAMENTI PER L'AMBIENTE E INVESTIMENTI</u></b> .....	35
<u>Tassazione ecologica e sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente</u> .....	35
<u>Appalti pubblici verdi</u> .....	36
<u>Finanziamenti per l'ambiente e investimenti</u> .....	37
<b>5. <u>POTENZIAMENTO DELLA GOVERNANCE AMBIENTALE</u></b> .....	41
<u>Informazioni, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia</u> .....	41
<u>Assicurazione della conformità</u> .....	43
<u>Efficienza delle amministrazioni ambientali</u> .....	44
<u>Accordi internazionali</u> .....	47
<u>Sviluppo sostenibile e realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite</u> .....	48

## Sintesi

### L'Italia e il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali

Nella relazione di riesame dell'attuazione delle politiche ambientali (EIR) del 2017, le principali sfide individuate relative alla loro attuazione in Italia erano:

- **migliorare la gestione dei rifiuti**, in particolare riducendo il collocamento in discarica e aumentando la raccolta differenziata dei rifiuti nelle regioni meridionali;
- **migliorare il trattamento delle acque reflue urbane** tramite investimenti adeguati;
- **ridurre le emissioni di particolato fine e di biossido di azoto** riducendo la congestione del traffico e la combustione di biomassa;
- **designare i siti Natura 2000 restanti come zone speciali di conservazione** e far sì che **la rete Natura 2000 venga gestita in modo da garantire il raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente** di tutti gli habitat e le specie.

Nel periodo 2017-2018, in Italia sono stati organizzati quattro seminari tematici EIR su argomenti generali, i rifiuti, l'aria e l'acqua. Ha inoltre avuto luogo un dialogo tra la Commissione e l'Italia sul piano d'azione dell'UE per la natura. Nel 2017 la Commissione ha avviato il programma TAIEX-EIR Peer-to-Peer (**EIR P2P**), un nuovo strumento pratico inteso a favorire l'apprendimento reciproco tra le autorità responsabili in materia di ambiente. L'Italia ha beneficiato del sostegno dell'UE tramite le attività del **programma EIR peer-to-peer** sull'inquinamento atmosferico e le foreste. La **struttura regionalizzata** dell'Italia implica una condivisione delle responsabilità tra il livello nazionale e regionale, nonché la **necessità di un coordinamento efficace all'interno di un sistema di governance multilivello**. È necessario conseguire gli obiettivi del programma ambientale elaborato dal governo.

### Passi avanti rispetto alla relazione del 2017 nell'affrontare le sfide

**Sono stati registrati alcuni progressi nella gestione dei rifiuti**, con un aumento continuo e costante del riciclaggio e del compostaggio nel corso degli ultimi sette anni. Tuttavia, saranno necessari maggiori sforzi per conformarsi agli obiettivi di riciclaggio dell'UE dopo il 2020. Il governo italiano continua nell'opera di bonifica delle discariche irregolari presenti sul territorio; per alcune delle quali la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) impone, dal 2014, sanzioni economiche all'Italia. L'Italia continua inoltre a essere soggetta a sanzioni dovute all'incapacità di creare una rete appropriata di gestione dei rifiuti in Campania, sebbene la regione abbia compiuto progressi in merito. Sono stati riscontrati passi

avanti nello sviluppo di una **strategia nazionale di economia circolare** e di un **piano d'azione sul consumo e sulla produzione sostenibili**, alla luce della strategia per lo sviluppo sostenibile del 2017.

Per quanto riguarda la **gestione delle risorse idriche**, nonostante la pianificazione e la nomina di un commissario straordinario, sono stati registrati **progressi** alquanto limitati nella riduzione del numero di agglomerati non conformi alla **direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, con la conseguente** imposizione di sanzioni da parte della CGUE. È necessario continuare a promuovere investimenti nel quadro della pianificazione **territoriale** (per ridurre l'impermeabilizzazione del suolo) e per garantire il **controllo delle inondazioni**.

Per quel che riguarda la **qualità dell'aria**, sono stati registrati **progressi limitati** nella riduzione delle emissioni totali; per tale ragione, sono stati conclusi accordi tra il governo nazionale e le amministrazioni regionali. Tali accordi hanno incluso misure di pianificazione (come le zone a traffico limitato), incentivi fiscali e miglioramenti tecnici ai veicoli. Tuttavia, nel 2016 e nel 2017 sono stati registrati superamenti della soglia dei valori di particolato e di NO<sub>2</sub>. La ragione principale dei superamenti è legata all'alta incidenza del traffico stradale in Italia, con più dell'80 % degli spostamenti realizzati tramite veicoli privati, nonché ai metodi di combustione inefficienti in ambienti domestici. È inoltre necessario compiere progressi nella riduzione delle sovvenzioni ai veicoli aziendali, nel garantire parità tra il prezzo della benzina e quello del diesel, nonché nell'investimento in modi di trasporto più sostenibili.

Nell'ambito della **rete Natura 2000** restano ancora da designare alcune zone speciali di conservazione. È inoltre necessario migliorare 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 una migliore integrazione dei fondi UE, e pianificando gli investimenti in modo più strategico.

Il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2019 evidenzia che l'Italia potrebbe garantire un **uso più efficiente dei fondi UE e delle opportunità di accesso ai prestiti**, evitando la riassegnazione del bilancio destinato all'ambiente ad altri settori e incrementando l'assorbimento dei fondi tramite attività mirate di sviluppo delle capacità.

### Esempi di buone pratiche

- L'Italia ha istituito un corpo specializzato di **guardie ambientali** per far fronte alla criminalità in tale settore.

- Il ministero dell'Ambiente ha promosso in modo efficace i **progetti LIFE**. Tre dei progetti LIFE più degni di nota sono: GESTIRE 2020 (per la tutela dell'ambiente in Lombardia), PREPAIR (per migliorare la qualità dell'aria nel bacino del Po) e il programma ASAP, che mira a diffondere la conoscenza delle specie esotiche.
- **Mappe spaziali** impiegate per la modellizzazione della qualità dell'aria e dati scaricabili per analisi nella città di Milano.
- **Tetti verdi** potenzialmente in grado di dimezzare le inondazioni.
- **Buone pratiche a livello regionale** per promuovere una migliore gestione delle risorse idriche e dei rifiuti.
- Per quanto riguarda l'**economia circolare**, negli ultimi due anni si sono moltiplicate le piattaforme di portatori di interessi, le alleanze tra il settore pubblico e quello privato, le iniziative di sensibilizzazione, ed è stato incentivato lo scambio di migliori pratiche.

## 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

#### Misure a sostegno della transizione all'economia circolare

Il piano d'azione per l'economia circolare sottolinea la necessità di passare a un'economia "circolare" che segue il ciclo di vita, riutilizzando il più possibile le risorse e riducendo al minimo i rifiuti residui. Ciò può essere facilitato dallo sviluppo di strumenti finanziari innovativi e dall'accesso agli stessi, nonché da finanziamenti a favore dell'ecoinnovazione.

In seguito all'adozione nel 2015 del piano d'azione per l'economia circolare e alla creazione nel 2017 della relativa piattaforma dei portatori di interessi, la Commissione europea ha adottato nel gennaio del 2018 un nuovo pacchetto di misure<sup>1</sup>, che includeva ulteriori iniziative, quali: i) una strategia dell'UE per la plastica, ii) una comunicazione sulle possibili soluzioni all'interazione tra la normativa in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti, iii) una relazione sulle materie prime essenziali, e iv) un quadro per monitorare i progressi verso un'economia circolare<sup>2</sup>.

L'UE ha evidenziato che l'economia circolare è composta da quattro settori<sup>3</sup>, e ha elaborato 10 indicatori, così come una serie di sottoindicatori, per monitorare tali settori. Secondo il quadro di monitoraggio dell'UE per l'economia circolare, nel 2016 l'Italia ha conseguito uno dei risultati migliori nell'Unione in uno di questi sottoindicatori, con un tasso di utilizzo circolare delle materie pari al 17,1 %<sup>4</sup>. Sempre nel 2016, in Italia è stata registrata una percentuale di persone impiegate nei settori dell'economia circolare più elevata rispetto alla media dell'UE (2,05 in Italia rispetto a 1,73 nell'UE).

Nel novembre del 2017 il ministero dell'Ambiente e il ministero dello Sviluppo economico hanno pubblicato il documento congiunto "Verso un modello di economia

circolare per l'Italia"<sup>5</sup>. Questo documento strategico è funzionale all'attuazione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, adottata dal governo italiano il 2 ottobre 2017. Insieme, questi due documenti rappresentano un valido contributo alla promozione dell'economia circolare in Italia, fornendo un quadro generale. In seguito alla pubblicazione del documento quadro, ha avuto luogo una consultazione pubblica nell'ambito della quale è stata riconosciuta la necessità di rivedere i regolamenti, creare nuovi strumenti economici, sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere le attività di ricerca e sviluppo sull'economia circolare. Il 30 luglio 2018 è stata avviata una consultazione pubblica sul quadro di monitoraggio dell'uso efficiente delle risorse e dell'economia circolare preparato dal ministero dell'Ambiente, dal ministero dello Sviluppo economico e dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA). Tale consultazione è terminata il 31 ottobre e i relativi risultati sono in corso di elaborazione<sup>6</sup>.

L'economia circolare è inoltre una componente fondamentale di "Industria 4.0", il nome attribuito al piano di sviluppo economico del governo<sup>7</sup>, e figura come una chiara priorità nella nota di aggiornamento del bilancio 2018<sup>8</sup>.

Anche il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sostengono attualmente il miglioramento della capacità delle regioni di pianificare e gestire la transizione dei sistemi territoriali locali verso l'economia circolare, rispettivamente mediante l'impiego di strumenti di politica integrata e opportunità di investimento nell'economia circolare<sup>9</sup>. Presso l'Università degli studi della Tuscia, a Civitavecchia (Roma), è stato avviato il corso di laurea triennale in economia circolare<sup>10</sup>.

Un altro significativo passo avanti nella promozione da parte dell'Italia dell'economia circolare è l'entrata in vigore, nel giugno 2018, del "Made Green in Italy", un

<sup>1</sup> Commissione europea, [pacchetto sull'economia circolare 2018](#).

<sup>2</sup> [COM\(2018\) 029](#).

<sup>3</sup> 1) Produzione e consumo, 2) gestione dei rifiuti, 3) materie prime secondarie e 4) competitività e innovazione.

<sup>4</sup> L'indicatore misura l'uso circolare di materie (secondarie) nell'economia rispetto all'uso complessivo di materie. Sito del [quadro di monitoraggio](#).

<sup>5</sup> "Verso un modello di economia circolare per l'Italia", ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, ministero dello Sviluppo economico (2017).

<sup>6</sup> [Ministero dell'Ambiente](#), 2018.

<sup>7</sup> [Programma nazionale di riforma 2018](#), pagg. 18-20, pagg. 105-106.

<sup>8</sup> [Nota di aggiornamento del DEF](#), 27.9.2018, pag. 87, pagg. 104-107.

<sup>9</sup> CREIAMO, [conferenza dell'11.4.2018](#).

<sup>10</sup> [Università degli studi della Tuscia](#).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

sistema volontario per la valutazione dell'impronta ambientale dei prodotti<sup>11</sup>. Altre importanti iniziative, come il programma sull'impronta ambientale, sono state menzionate nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017.

In Italia è in aumento la consapevolezza del concetto di economia circolare e delle opportunità ad essa legate. Alcuni esempi di tale crescente consapevolezza sono descritti nella relazione "100 Italian circular economy stories"<sup>12</sup>, nella quale vengono elencate le migliori pratiche impiegate dalle imprese di grandi dimensioni, dalle piccole e medie imprese (PMI), dalle autorità locali e dalla società civile. Eventi importanti si stanno svolgendo a livello nazionale<sup>13</sup> e a livello dell'Italia meridionale<sup>14</sup>. L'UE sta fornendo ulteriore sostegno in tale ambito attraverso, ad esempio, il progetto FORCE finanziato dal FESR, volto a incoraggiare le città a collaborare per promuovere l'economia circolare. Tale progetto coinvolge la città di Genova, che sta assumendo un ruolo di spicco nella questione dei rifiuti legnosi<sup>15</sup>. Il progetto "Restarter" del 2018 incentiva la creazione di un'economia circolare per gli indumenti di seconda mano<sup>16</sup>. Inoltre, il Consiglio nazionale della green economy ha promosso la creazione degli Stati generali della green economy, un insieme di 66 organizzazioni di imprese che rappresentano l'economia verde in Italia. Nel novembre del 2017 otto grandi imprese italiane (Enel, Intesa Sanpaolo, Novamont, Costa Crociere, Salvatore Ferragamo Group, Bulgari, Fater e Eataly) hanno creato un'alleanza per l'economia circolare e firmato un "manifesto" per identificare e diffondere le migliori pratiche nazionali sulla circolarità. Tale alleanza è volta a rafforzare l'impegno da parte delle imprese italiane a garantire il continuo miglioramento in termini di innovazione, competitività e prestazioni ambientali lungo tutta la catena del valore.

Nel novembre del 2018 Confindustria<sup>17</sup> ha presentato il documento "Il ruolo dell'industria italiana nell'economia circolare", che evidenzia il ruolo cruciale che l'industria può assumere per facilitare la transizione verso l'economia circolare.

Gli Stati generali della green economy collaborano inoltre con il ministero dell'Ambiente e il ministero dello

Sviluppo economico<sup>18</sup> tramite, tra l'altro, riunioni annuali; in occasione dell'ultima riunione del novembre 2018 è stata presentata la relazione sullo stato della green economy del 2018<sup>19</sup>.

Inoltre, la Fondazione italiana per lo sviluppo sostenibile elabora relazioni periodiche sull'economia verde<sup>20</sup>, e il 4 maggio 2018 ha creato una rete per l'economia circolare (Circular Economy Network) con il sostegno di 13 imprese e associazioni di imprese.

Per di più, l'ENEA ha presentato nel 2018 la piattaforma italiana per l'economia circolare (Italian Circular Economy Stakeholder Platform)<sup>21</sup> che, come quella europea<sup>22</sup>, si configura come una rete di reti intesa a costituire un punto di convergenza nazionale delle iniziative, esperienze, criticità e prospettive del sistema italiano in tema di economia circolare.

Il 21 aprile 2017 è stato firmato un accordo di cooperazione per la costituzione della rete SUN (Symbiosis Users Network) per favorire la simbiosi industriale tra l'ENEA e il ministero dell'Ambiente, il ministero dello Sviluppo economico, Confindustria, diverse università italiane e una serie di associazioni che operano nel settore ambientale.

Nell'indagine Eurobarometro speciale dell'ottobre 2017 sugli atteggiamenti dei cittadini dell'UE nei confronti dell'ambiente, il 93 % degli italiani si diceva fortemente preoccupato per gli effetti dei prodotti di plastica sull'ambiente (la media dell'UE-28 è dell'87 %), mentre il 93 % degli italiani era preoccupato per l'impatto delle sostanze chimiche (la media dell'UE-28 è del 90 %)<sup>23</sup>. Per di più, il 79 % degli italiani si è detto a favore di maggiori investimenti dell'UE nella protezione dell'ambiente (tale percentuale è inferiore alla media dell'UE-28, pari all'85 %). Dal sondaggio risulta che gli italiani sono a favore di iniziative di economia circolare e di misure per la protezione dell'ambiente.

In Italia, il valore relativo agli investimenti privati, all'occupazione e al valore aggiunto lordo nei settori dell'economia circolare dell'economia è aumentato, passando dai 17 438 milioni di EUR del 2008 ai 17 756,6 milioni di EUR del 2015<sup>24</sup>.

In termini di produttività delle risorse<sup>25</sup> (l'efficienza con la

<sup>11</sup> [Ministero dell'Ambiente](#).

<sup>12</sup> "100 Italian circular economy stories", promossa da Enel e dalla fondazione Symbola.

<sup>13</sup> Ad esempio, l'associazione italiana dei consumatori [Altroconsumo.it](#) ha organizzato un evento nel settembre del 2018 incentrato sull'economia circolare.

<sup>14</sup> Agenzia napoletana energia e ambiente, [Conferenza sull'economia circolare](#), 28-29.11.2018.

<sup>15</sup> [FORCE](#).

<sup>16</sup> [Restarter](#).

<sup>17</sup> Confederazione generale dell'industria italiana.

<sup>18</sup> [Stati generali](#).

<sup>19</sup> [Stati generali, relazione sullo stato della green economy del 2018](#).

<sup>20</sup> [Fondazione per lo sviluppo sostenibile](#).

<sup>21</sup> ENEA, [Piattaforma italiana per l'economia circolare](#).

<sup>22</sup> European Circular Economy Stakeholder Platform (ECESP) (Piattaforma Europea per l'economia circolare).

<sup>23</sup> Commissione europea, 2017, [Eurobarometro speciale n. 468](#), atteggiamenti dei cittadini europei nei confronti dell'ambiente.

<sup>24</sup> Eurostat, [Investimenti privati, posti di lavoro e valore aggiunto lordo nei settori dell'economia circolare](#).

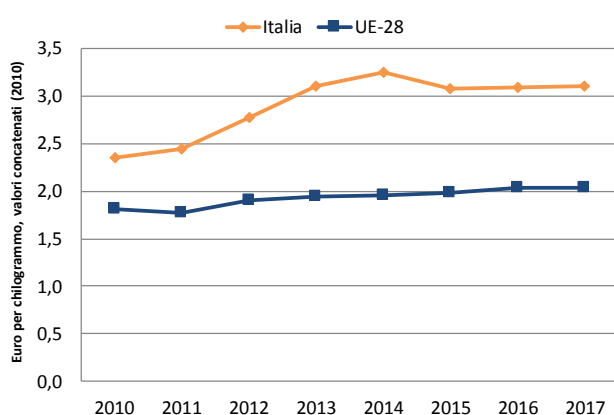
<sup>25</sup> La produttività delle risorse è definita come il rapporto tra il prodotto



## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

quale l'economia utilizza le risorse materiali per produrre ricchezza), l'Italia ottiene risultati migliori rispetto alla media UE. Infatti, nel 2017 l'Italia ha prodotto in media 3,10 EUR per kg di risorse materiali, mentre la media UE è pari a 2,04 EUR<sup>26</sup>. La figura 1 mostra che l'Italia ha registrato un esiguo ma costante aumento della produttività delle risorse a partire dal 2010; nel corso dello stesso periodo si è rilevato un certo disaccoppiamento dalla crescita economica. Nel 2017 l'Italia si è inoltre classificata al quarto posto nell'UE in termini di produttività delle risorse.

**Figura 1: produttività delle risorse 2010-2017<sup>27</sup>**



Nel complesso, circa 345 000 aziende italiane hanno investito nell'economia verde tra il 2011 e il 2017, e circa il 24,9 % di tutte le imprese italiane e il 30,7 % della produzione del settore manifatturiero sono state considerate "verdi" nel 2017. Nel 2017 il tasso di innovazione di queste imprese verdi è stato il doppio rispetto a quello di altre imprese<sup>28</sup>.

Una recente ricerca che ha analizzato più di 600 impianti di trattamento delle acque reflue, che coprono circa il 25 % del volume totale di acque reflue trattate del paese, rivela che solo il 40 % degli impianti svolge qualche forma di recupero dei materiali o di energia<sup>29</sup>. Questa ricerca ha individuato tre principali forze trainanti che incentivano il recupero delle risorse: affidabilità tecnica, fattibilità economica e riconoscimento socio-legislativo.

Dal settembre del 2018, in Italia sono stati registrati 9 929 prodotti e 325 licenze nel quadro del sistema del marchio Ecolabel dell'UE su un totale di 71 707 prodotti e 21 607 licenze nell'UE; in virtù di tali dati, l'Italia si è

classificata al secondo posto dopo la Spagna<sup>30</sup>. Per di più, 983 organizzazioni italiane sono attualmente registrate nell'EMAS<sup>31</sup>, il sistema della Commissione europea di ecogestione e audit.

### PMI ed efficienza delle risorse

Le PMI sono la colonna portante dell'economia italiana. Tuttavia, l'Italia non ha ottenuto buoni risultati nel quadro di alcuni indicatori che valutano le prestazioni ambientali delle sue PMI (cfr. figura 2), motivo per cui il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017 suggeriva un'azione al riguardo. È però positivo il fatto che la quota di PMI italiane che realizzano la maggior parte del proprio fatturato a partire da prodotti e servizi verdi è più alta della media UE. In Italia, la percentuale di PMI che adottano misure per un uso efficiente delle risorse è aumentata tra il 2015 e il 2017.

Dal 2008 i progressi sul fronte delle politiche volte a incentivare le prestazioni ambientali delle PMI sono stati moderati. Le principali politiche e strategie dell'Italia sono state formulate nel quadro di impegni internazionali e a livello di UE. Tra le disposizioni legislative e regolamentari figurano misure di sostegno e incentivi fiscali, come certificati verdi e bianchi, tariffe di riacquisto dell'energia elettrica fotovoltaica, riduzione dei costi dell'energia elettrica per le piccole imprese e detrazioni fiscali per migliorare le prestazioni ambientali degli edifici. Solo il 16 % delle PMI offre prodotti o servizi verdi, una percentuale inferiore alla media UE (25 %). Le piccole aziende possiedono meno risorse e capitale e sono dunque costrette a far fronte a maggiori sfide per sostenere i costi elevati della ricerca e per accedere ai finanziamenti europei e nazionali.

interno lordo (PIL) e il consumo interno di materiale (CIM).

<sup>26</sup> Eurostat, [Produttività delle risorse](#).

<sup>27</sup> Eurostat, [Produttività delle risorse](#).

<sup>28</sup> Symbola, [GreenItaly2018, pag. 8](#).

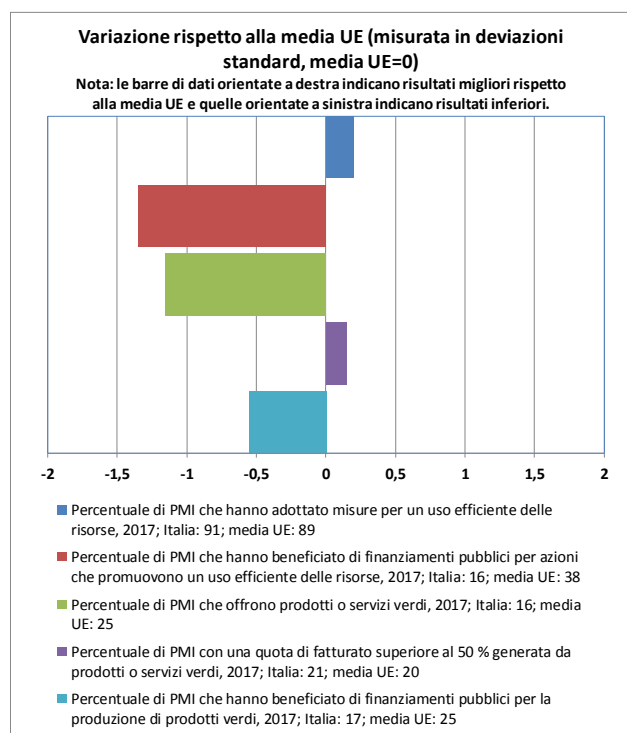
<sup>29</sup> Papa, M., Foladori, P., Guglielmi, L., Bertanza, G. (2017). "How far are we from closing the loop of sewage resource recovery? A real picture of municipal wastewater treatment plants in Italy". *Journal of Environmental Management*, 198, pagg. 9-15.

<sup>30</sup> Commissione europea, [Fatti e cifre sul marchio Ecolabel](#).

<sup>31</sup> Aggiornato a maggio 2018. Commissione europea, [Sistema di ecogestione e audit](#).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

Figura 2: prestazioni ambientali delle PMI<sup>32</sup>



Alcuni di questi incentivi sono stati ripetutamente modificati, il che ha generato incertezza all'interno dei mercati. Sebbene non siano state espressamente destinatarie di detti incentivi, le PMI figurano tra i beneficiari.

L'ultima indagine Eurobarometro "PMI, efficienza delle risorse e mercati verdi"<sup>33</sup> evidenzia i miglioramenti osservati nel quadro di alcuni degli indicatori principali. Il sostegno pubblico alle PMI italiane sembra essere riconosciuto dai partecipanti all'indagine, in quanto il 64 % delle PMI "verdi" si dice soddisfatto dell'assistenza ricevuta dal governo (rispetto a una media del 58 % nell'UE-28). Il 17 % delle PMI italiane realizza più del 75 % del proprio fatturato a partire da prodotti o servizi verdi, una percentuale superiore rispetto alla media dell'UE-28: solo il 14 % delle PMI dell'UE-28 realizza più del 75 % del proprio fatturato a partire da prodotti o servizi verdi. Mentre il numero di dipendenti in posti di lavoro verdi è, in media, pari a 4 nell'UE, in Italia è pari a 2,6.

Per l'anno 2018 si prevede che il 63,5 % dei nuovi contratti di progettazione e di ricerca sia verde, a dimostrazione del legame sempre più stretto tra economia verde e innovazione aziendale<sup>34</sup>.

Tuttavia, l'Eurobarometro evidenzia che vi sono ancora margini di miglioramento. Ad esempio, solo il 44 % delle

PMI italiane ha investito fino al 5 % del proprio fatturato annuo per diventare più efficiente in termini di risorse, rispetto a una media del 50 % delle PMI a livello UE. Inoltre, solo il 20 % delle PMI italiane dichiara di offrire prodotti o servizi verdi (o prevede di farlo entro due anni) rispetto a una media del 33 % di PMI a livello UE.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, il FESR intende investire in ricerca e innovazione, nonché promuovere la competitività delle PMI. I criteri di investimento del Fondo si basano su strategie nazionali e regionali di "specializzazione intelligente". Per l'Italia, la strategia nazionale individua cinque aree di interesse, tra cui energia, ambiente e industria sostenibile. Ad esempio, il programma operativo 2014-2020 della regione Piemonte finanziato dal FESR sta contribuendo a un fondo di credito per sostenere progetti innovativi di sostenibilità ambientale<sup>35</sup>.

A livello nazionale, le iniziative del governo a favore di "start-up" e "PMI innovative" sono state finanziate dal bilancio annuale 2017 e da Industria 4.0<sup>36</sup>. Sono in corso di definizione contratti di sviluppo volti a sostenere investimenti più produttivi da parte delle imprese nel settore ambientale<sup>37</sup>. Il sostegno garantito a livello nazionale e di UE sta contribuendo a rendere le PMI più efficienti sotto il profilo delle risorse.

### Ecoinnovazione

L'Italia si è classificata al 19° posto nel quadro europeo di valutazione dell'innovazione del 2018, evidenziando un miglioramento di due punti rispetto al 2010<sup>38</sup>. Il paese si collocava in una migliore posizione nel quadro di valutazione per l'ecoinnovazione del 2017, nel quale era passato dalla decima alla settima posizione della classifica dell'UE-28 (figura 3).

Come menzionato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, vi sono due elementi che ostacolano l'ecoinnovazione e l'economia circolare in Italia. Il primo ostacolo è strutturale, e riguarda problemi nel settore economico e tecnologico. Il secondo ostacolo è di ordine politico e regolamentare.

Per essere un'economia avanzata, l'Italia dispone di risorse naturali molto limitate. Il settore manifatturiero italiano è forte, ma il costo delle materie prime importate e la relativa incidenza sul costo finale dei prodotti sono alti. Per tale motivo, tramite iniziative ecoinnovative si potrebbe aumentare la produttività delle risorse e promuovere l'ecoinnovazione in riferimento a processi, prodotti e modelli di consumo.

<sup>32</sup> Commissione europea, [Scheda informativa SBA, 2018](#): Italia, pag. 15.

<sup>33</sup> Commissione europea, [Flash Eurobarometro 456: PMI, efficienza delle risorse e mercati verdi](#), 2018.

<sup>34</sup> Symbola – GreenItaly 2018.

<sup>35</sup> Relazione di attuazione annuale del FESR 2018, Piemonte, pagg. 5-6.

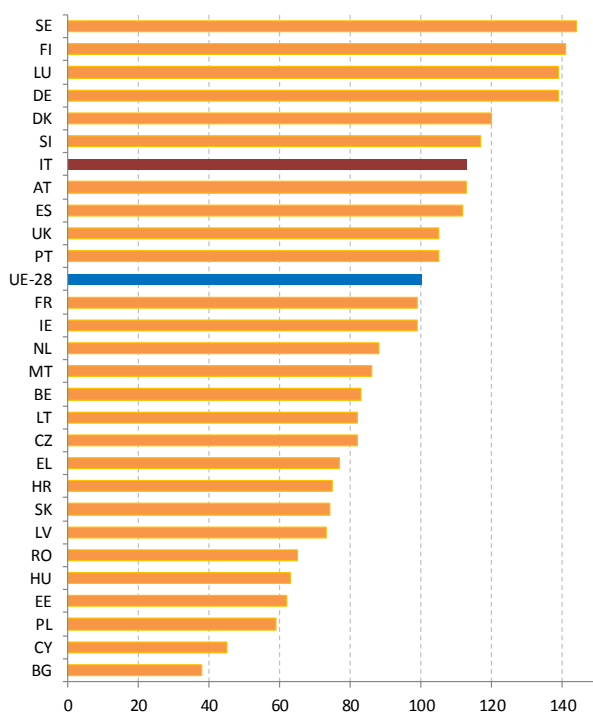
<sup>36</sup> [Programma nazionale di riforma 2018](#), pag. 104.

<sup>37</sup> [Programma nazionale di riforma 2018](#), pag. 106.

<sup>38</sup> Commissione europea, [Quadro europeo di valutazione dell'innovazione 2018](#), pag. 15.

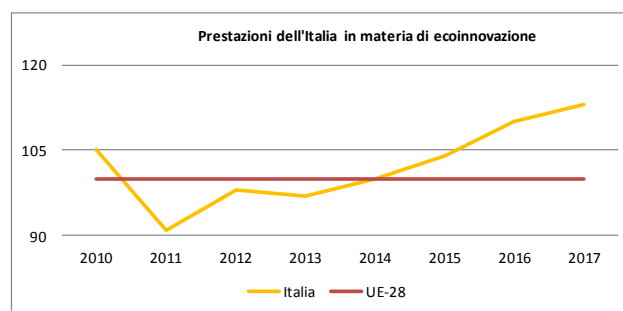
## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

Figura 3: indice dell'ecoinnovazione 2017 (UE=100)<sup>39</sup>



Le PMI possiedono meno risorse e capitale e sono dunque costrette a far fronte a maggiori sfide per sostenere i costi elevati della ricerca e per accedere ai finanziamenti europei e nazionali. Tuttavia, secondo il rapporto GreenItaly 2017, erano 354 580 le imprese italiane ad aver investito in prodotti e tecnologie verdi nel periodo 2011-2016, o che prevedevano di investire in tale settore entro la fine del 2017. Ciò rappresenta il 27,1 % di tutte le imprese italiane sul territorio e il 33,8 % delle imprese nel settore manifatturiero. Nel 2018 erano circa 207 000 le imprese ad aver investito in sostenibilità ed efficienza, o che intendevano farlo entro dicembre. Il 79 % delle imprese del settore manifatturiero ha intrapreso attività innovative. Tra le imprese che investono in attività verdi, il 26 % ha già adottato misure legate al programma "Industria 4.0"<sup>40</sup>.

Figura 4: prestazioni dell'Italia in materia di ecoinnovazione



### Azione prioritaria per il 2019

- Aumento del capitale di rischio a favore dell'ecoinnovazione nelle PMI.

### Gestione dei rifiuti

Trasformare i rifiuti in una risorsa richiede:

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

Questa sezione verte sulla gestione dei rifiuti urbani<sup>41</sup> per i quali la normativa dell'Unione stabilisce obiettivi di riciclaggio obbligatori<sup>42</sup>.

In Italia, la produzione di rifiuti urbani è leggermente diminuita nel 2017. Attualmente si attesta sui 489 kg all'anno per abitante, valore superiore alla media stimata a livello UE di 487 kg all'anno per abitante<sup>43</sup>.

La figura 5 riporta i rifiuti urbani per tipo di trattamento in Italia, in kg pro capite, ed evidenzia un aumento costante del riciclaggio e del compostaggio, e una diminuzione del conferimento in discarica.

Un ostacolo significativo all'ecoinnovazione nel paese resta lo scarso livello di ricerca e sviluppo e di investimenti. La disponibilità di capitale di rischio per la concezione e la prosecuzione di progetti ecoinnovativi rimane bassa. Tale problema è legato all'esiguo livello di

<sup>39</sup> Osservatorio sull'ecoinnovazione, [quadro di valutazione per l'ecoinnovazione 2017](#).

<sup>40</sup> Symbola – [GreenItaly2018](#).

<sup>41</sup> I rifiuti urbani sono costituiti da rifiuti misti e da rifiuti raccolti separatamente di origine domestica o prodotti da altre fonti, e sono simili per tipo e composizione ai rifiuti domestici. Ciò non pregiudica la ripartizione delle responsabilità per la gestione dei rifiuti tra settore pubblico e privato.

<sup>42</sup> Cfr. articolo 11, paragrafo 2, della [direttiva 2008/98/CE](#). Questa direttiva è stata modificata nel 2018 dalla [direttiva \(UE\) 2018/851](#), la quale ha previsto obiettivi di riciclaggio più ambiziosi fissati per il 2035.

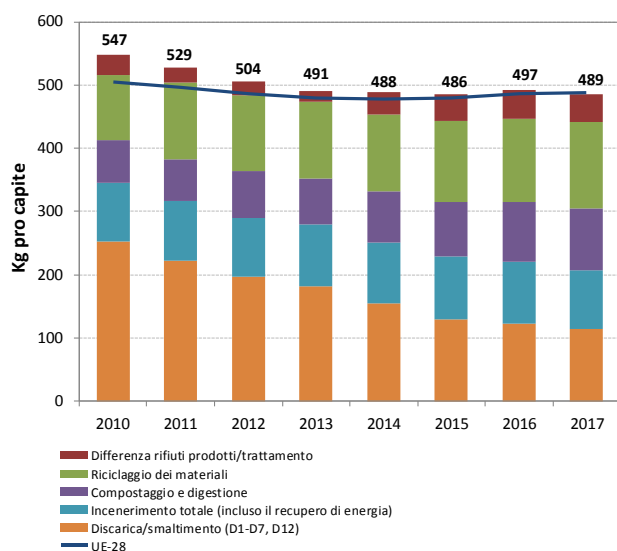
<sup>43</sup> Eurostat, [Rifiuti urbani, per operazione di gestione dei rifiuti](#).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

sostegno pubblico a favore delle PMI che desiderano partecipare all'economia verde.

La figura 6 mostra che il 48 % dei rifiuti urbani è stato riciclato nel 2017 (compreso il compostaggio e il riciclaggio dei materiali), sebbene vi siano notevoli differenze tra le regioni. Tale valore equivale alla media UE del 46 % ed è leggermente inferiore all'obiettivo dell'UE di riciclare il 50 % dei rifiuti di materiale entro il 2020<sup>44</sup>. L'Italia non figura tra i paesi che rischiano di non riuscire a conseguire gli obiettivi del 2020 riguardanti il riutilizzo/riciclaggio dei rifiuti<sup>45</sup>. Negli ultimi sette anni è stato registrato un costante aumento dei tassi di riciclaggio e di compostaggio. Tuttavia, l'Italia dovrà compiere maggiori sforzi per conformarsi agli obiettivi di riciclaggio previsti per il periodo successivo al 2020<sup>46</sup>, sebbene alcune regioni dovranno impegnarsi più di altre come verrà illustrato successivamente nella presente sezione.

**Figura 5: rifiuti urbani per tipo di trattamento in Italia 2010-2017**<sup>47</sup>



Nel 2017 il 23 % dei rifiuti urbani è stato conferito in discarica (la media UE era del 24 %). Il conferimento in

discarica dei rifiuti urbani è notevolmente diminuito dal 2002 a favore di altre opzioni di trattamento più rispettose dell'ambiente, che si collocano, dunque, in posizioni più alte nella gerarchia dei rifiuti, tra cui la raccolta differenziata e il riciclaggio<sup>48</sup>. Anche i tassi di incenerimento stanno diminuendo. Nel 2017 il 19 % dei rifiuti è stato incenerito, valore inferiore alla media UE pari a circa il 28 %. Come indicato nella relazione di riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, il governo italiano continua nell'opera di bonifica delle discariche irregolari, causa delle sanzioni pecuniarie imposte dalla CGUE dal 2014.

In Italia, le 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 nelle prestazioni a livello locale possono essere notevoli. Tassi di riciclaggio elevati sono comuni nel Nord del Paese e in alcune zone del Centro e del Sud. Ad esempio, nella provincia di Benevento, in Campania, il 70,9 % dei rifiuti viene differenziato e riciclato, e nella provincia di Oristano, in Sardegna, il 71 % dei rifiuti viene riciclato<sup>49</sup>. Tuttavia, in generale il Centro e il Sud del paese registrano prestazioni inferiori in termini di gestione dei rifiuti rispetto al Nord. La Campania continua ad essere soggetta al pagamento di ammende a causa dell'inadeguata gestione dei rifiuti, dopo essere stata sanzionata dalla CGUE per le precedenti politiche in materia di gestione dei rifiuti. Tuttavia, in Campania sono stati compiuti passi avanti nella messa a punto di una rete funzionale di gestione dei rifiuti. Nel novembre del 2018 è stato siglato un protocollo d'intesa sulla cosiddetta "Terra dei fuochi", corredato di un piano d'azione<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> [COM\(2018\) 656](#).

<sup>46</sup> La [direttiva \(UE\) 2018/851](#), la [direttiva \(UE\) 2018/852](#), la [direttiva \(UE\) 2018/850](#) e la [direttiva \(UE\) 2018/849](#) modificano la precedente legislazione sui rifiuti e fissano obiettivi di riciclaggio più ambiziosi per il 2035, che verranno tenuti in considerazione per la valutazione dei progressi nelle future relazioni di riesame dell'attuazione delle politiche ambientali.

<sup>47</sup> Eurostat, [Rifiuti urbani per operazione di gestione dei rifiuti](#); a livello nazionale, l'[ISPRA](#) e la [Fondazione per lo sviluppo sostenibile](#) elaborano relazioni annuali sui rifiuti in Italia. Tuttavia, i dati impiegati nella presente relazione provengono principalmente da Eurostat, salvo diversamente indicato.

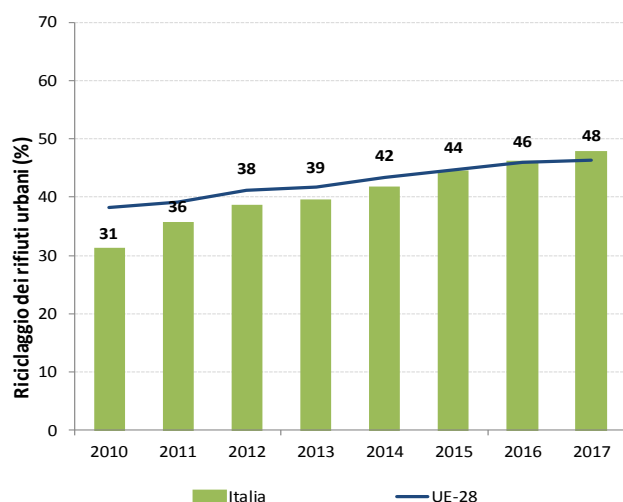
<sup>48</sup> L'Italia ha introdotto misure volte ad aumentare la raccolta differenziata e il riciclaggio dal 1997.

<sup>49</sup> ISPRA, [Rapporto Rifiuti Urbani](#), edizione 2015, pagg. 61-62.

<sup>50</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#), 23.11.2018.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

**Figura 6: tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani 2010-2017**<sup>51</sup>



L'Emilia-Romagna registra un tasso di raccolta differenziata pari al 61,8 %, mentre il tasso registrato in Lombardia è del 60,8 %. Si tratta di tassi medi, ma i tassi di raccolta differenziata sono molto più elevati in alcune zone di tali regioni. Il conferimento in discarica dei rifiuti urbani è pari al 4,7 % in Emilia-Romagna e solo allo 0,64 % in Lombardia. Entrambe le regioni godono dunque di una condizione favorevole al conseguimento dei nuovi obiettivi in materia di rifiuti posti dall'UE, secondo cui almeno il 55 % dei rifiuti urbani dovrebbe essere riciclato entro il 2025, con un aumento al 60 % entro il 2030 e al 65 % entro il 2035. Per quanto riguarda il conferimento in discarica, il nuovo obiettivo entro il 2035 è di conferire in discarica solo il 10 % di rifiuti urbani<sup>52</sup>. Va notato che le imposte sulle discariche variano da regione a regione. Diverse regioni italiane hanno già integrato nella pianificazione regionale nel settore dei rifiuti un approccio olistico all'economia circolare.

La complessità dei servizi pubblici è stata ridotta diminuendo il numero di aree per lo smaltimento dei rifiuti o ATO (ambiti territoriali ottimali di smaltimento) in alcune regioni. La legge di bilancio annuale 2018 prevede per le imprese un credito del 36 % per l'acquisto di plastica riciclata.

Una condizionalità ex ante è stata applicata al FESR per il periodo 2014-2020 per garantire che le regioni che necessitano di infrastrutture di gestione dei rifiuti (le regioni meridionali) elaborino un piano di gestione dei rifiuti in conformità al diritto dell'UE. La maggior parte delle regioni ammissibili ha ottemperato a tale condizionalità ex ante, ad eccezione della Sicilia.

Inoltre, il Fondo europeo per gli investimenti strategici

<sup>51</sup> Eurostat, [Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani](#).

<sup>52</sup> CISEDO, [Seminario sui rifiuti nel quadro del riesame dell'attuazione delle politiche ambientali](#), 2018.

(FEIS) viene utilizzato per migliorare le infrastrutture ambientali per i rifiuti<sup>53</sup>. Gli investimenti del FESR nel periodo 2014-2020 per i progetti in materia di rifiuti sono finalizzati esclusivamente ad attività che si collocano nella parte alta della "gerarchia dei rifiuti" ed escludono, dunque, finanziamenti per il conferimento in discarica e l'incenerimento.

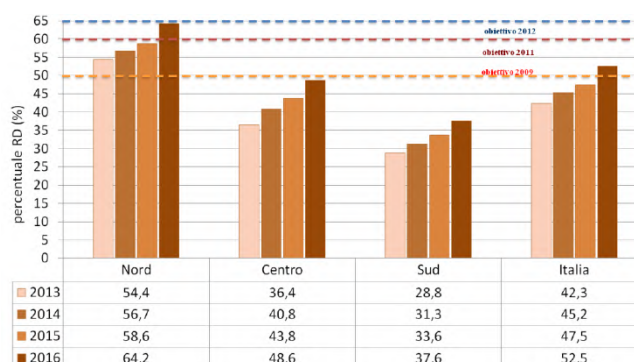
Come menzionato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, nel 2016 è stato approvato un decreto riguardante gli impianti di incenerimento e un altro in riferimento a misure per la realizzazione di un sistema integrato di gestione della frazione organica dei rifiuti urbani<sup>54</sup>. Un nuovo decreto sui centri di reimpiego e un progetto pilota sui sistemi di cauzione-rimborso sono in corso di elaborazione.

I tassi di raccolta differenziata e di riciclaggio di rifiuti urbani sono in costante aumento in tutta Italia, come mostrato dalla figura 7<sup>55</sup>.

Nella provincia di Treviso, un esempio di buona pratica è il sistema integrato di gestione dei rifiuti, a cominciare dalla raccolta differenziata porta a porta (raccolta differenziata dei rifiuti, tra cui i rifiuti organici, e un sistema di tariffe puntuali del tipo PAYT – *pay-as-you-throw* – per i rifiuti residui). Tali misure hanno permesso, da sole, l'aumento del tasso di riciclaggio, che nel 2013 ha superato l'85 %, e la produzione di 53 kg a persona di rifiuti residui all'anno<sup>56</sup>.

Come menzionato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, l'Italia applica la responsabilità estesa del produttore per i rifiuti di imballaggio mediante il CONAI, il consorzio nazionale delle aziende produttrici di imballaggi.

**Figura 7: tassi regionali di raccolta differenziata**<sup>57</sup>



Per quanto riguarda la prevenzione della produzione di rifiuti, nel 2013 l'Italia ha adottato il programma

<sup>53</sup> FEIS — [Aimag Settore Idrico e Ambientale](#).

<sup>54</sup> [D.P.C.M.](#), 10.08.2016 e [D.P.C.M.](#), 7.3.2016.

<sup>55</sup> ISPRA, [Rapporto Rifiuti Urbani, edizione 2017](#), pag. 39.

<sup>56</sup> Zerowaste Europe, [The story of Contarina](#), 2015.

<sup>57</sup> ISPRA [Rapporto Rifiuti Urbani, edizione 2017](#), pag. 39.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

nazionale di prevenzione dei rifiuti. Sulla base di questo programma, ogni regione ha adottato piani di prevenzione regionali che promuovono un ricorso più frequente ad appalti pubblici verdi e al riciclaggio. Secondo il governo, sarebbe necessario rivedere tale programma per allinearne maggiormente alle considerazioni formulate in materia di economia circolare<sup>58</sup>.

### Azioni prioritarie per il 2019

- Introdurre nuovi strumenti politici ed economici per:
  - i) promuovere la prevenzione dei rifiuti, ii) aumentare l'attrattiva del riutilizzo dei prodotti e del riciclaggio dei rifiuti sotto il profilo economico e iii) prevenire il conferimento in discarica dei rifiuti riutilizzabili e riciclabili.
- Armonizzare le aliquote dell'imposta regionale sulle discariche.
- Incrementare i tassi di riciclaggio concentrandosi sull'efficacia dell'obbligo di raccolta differenziata.
- Migliorare il funzionamento dei sistemi di responsabilità estesa del produttore, in linea con i requisiti minimi generali in materia.
- Chiudere e risanare le discariche non conformi in via prioritaria.

### Cambiamenti climatici

In seguito alla ratifica dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici avvenuta il 5 ottobre 2016, l'UE si è impegnata a intraprendere un programma ambizioso di misure a favore del clima sia a livello unionale che internazionale. L'UE ha l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20 % entro il 2020 e di almeno il 40 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Come obiettivo a lungo termine, l'UE mira a ridurre le emissioni tra l'80 % e il 95 % entro il 2050, nel quadro degli sforzi che i paesi industrializzati devono intraprendere nel loro insieme. L'adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici è di vitale importanza per alleviarne gli effetti già visibili e per migliorare la preparazione e la resilienza agli impatti futuri.

Il sistema di scambio di quote di emissione (ETS) dell'UE interessa tutti i maggiori responsabili delle emissioni di gas a effetto serra nel settore industriale, energetico e aeronautico dell'UE. Tale sistema si applica in tutti gli Stati membri e registra un tasso di conformità molto elevato. Ogni anno, gli impianti compensano circa il 99 % delle loro emissioni con il numero richiesto di quote.

Per le emissioni non coperte dall'ETS dell'UE, gli Stati membri sono vincolati da obiettivi nazionali nel quadro della normativa in materia di condivisione dello sforzo. Le

emissioni di gas a effetto serra registrate in Italia ogni anno tra il 2013 e 2017 erano inferiori alle assegnazioni annuali di emissioni, come mostrato nella figura 9.

Per il 2020, l'obiettivo dell'Italia a livello nazionale nel quadro della decisione sulla condivisione dello sforzo dell'UE è ridurre le emissioni del 13 % rispetto al 2005. Per il 2030, l'obiettivo nazionale dell'Italia nell'ambito del regolamento sulla condivisione dello sforzo sarà ridurre le emissioni del 33 % rispetto al 2005. Cfr. figura 9.

La strategia energetica nazionale del novembre 2017 prevede, in particolare, di raggiungere l'obiettivo del 28 % di energie rinnovabili sui consumi energetici finali e l'obiettivo di ridurre del 30 % i consumi energetici entro il 2030, nonché di raddoppiare gli investimenti in ricerca e sviluppo nell'ambito delle tecnologie energetiche pulite fino a 444 milioni di EUR nel 2021. Tuttavia, il nuovo governo sta rivedendo tali obiettivi, anche alla luce dei nuovi obiettivi dell'UE in materia di energia e di clima per il 2030. Il piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), da ultimare entro la fine del 2019, dovrebbe rafforzare e specificare ulteriormente le misure da adottare a livello nazionale per conseguire gli obiettivi fissati dall'UE per il 2030 in materia di energia e clima<sup>59</sup>. Nel 2013, nel quadro della precedente strategia energetica nazionale, l'Italia ha adottato una strategia di sviluppo a basse emissioni di carbonio, che delineava varie modalità per sostenere la progressiva decarbonizzazione dell'economia e conseguire l'obiettivo di ridurre, entro il 2050, le emissioni di gas a effetto serra tra l'80 % e il 95 % rispetto ai livelli del 1990. Tuttavia, entro gennaio 2020 sarà necessario preparare una nuova strategia nazionale a lungo termine, nel quadro della finalizzazione del PNIEC.

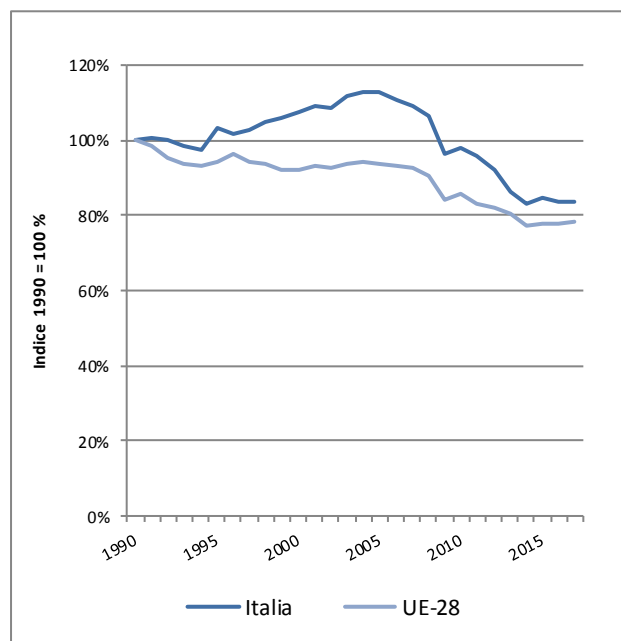
I trasporti generano quasi un quarto delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE e rappresentano la causa principale dell'inquinamento atmosferico nelle città. In Italia, le emissioni di gas a effetto serra provocate dai trasporti sono aumentate dell'1 % dal 2013 al 2016, come indicato nella figura 10.

<sup>58</sup> Ministero dell'Ambiente, [Discorso del ministro Costa](#), 5.7.2018.

<sup>59</sup> Ministero dello Sviluppo economico, [Strategia energetica nazionale](#), 2017.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

**Figura 8: variazione delle emissioni totali di gas a effetto serra nel periodo 1990-2017 (1990=100 %) <sup>60</sup>**



Il regolamento sui gas fluorurati a effetto serra (F-gas) impone agli Stati membri di istituire programmi di formazione e di certificazione, emanare norme sulle sanzioni da applicare e notificare tali misure alla Commissione entro il 2017. Al 10 gennaio 2019 l'Italia non aveva comunicato né l'istituzione di programmi di formazione né l'emanazione di norme sulle sanzioni, ma ha fatto intendere che ciò avverrà al più presto.

La contabilizzazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra derivanti dalla silvicoltura e dall'agricoltura è disciplinata dal protocollo di Kyoto. Un esercizio di contabilità preliminare registra crediti netti pari, in media, a -13,7 Mt CO<sub>2</sub>-eq, corrispondenti all'11,8 % del calo registrato nell'UE-28, pari a -115,7 Mt CO<sub>2</sub>-eq<sup>61</sup>.

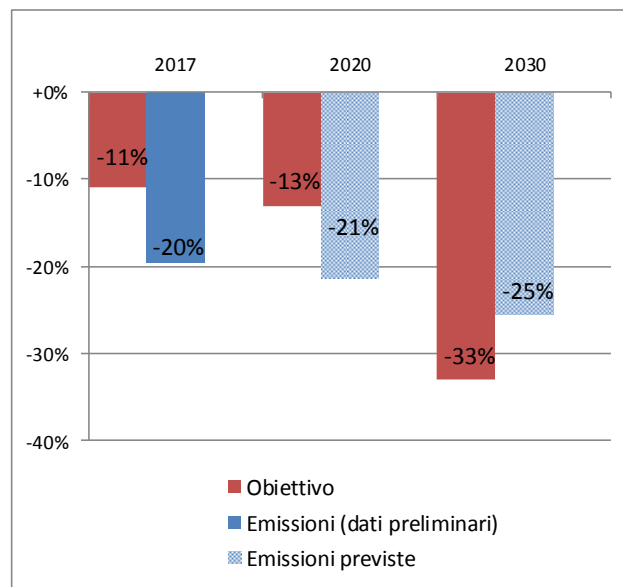
La strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici, adottata nel 2013, mira a rendere l'Europa più resiliente ai cambiamenti climatici, promuovendo azioni da parte degli Stati membri, decisioni più consapevoli e l'adattamento in settori vulnerabili fondamentali. Tramite l'adozione di un approccio coerente e un miglior coordinamento, tale strategia mira a rafforzare la

<sup>60</sup> Inventario annuale dei gas a effetto serra dell'Unione europea 1990-2016 ([visualizzatore dei dati sui gas a effetto serra dell'AEA](#)). *Approximated EU GHG inventory: proxy GHG estimates for 2017* ("Inventario approssimativo dei gas a effetto serra dell'UE: stime indicative dei gas a effetto serra per il 2017"), Agenzia europea dell'ambiente. Previsioni nazionali degli Stati membri, riviste dall'Agenzia europea dell'ambiente.

<sup>61</sup> [COM \(2018\) 716 final](#) e [SWD \(2018\) 453 final](#).

preparazione e la capacità di reazione agli impatti dei cambiamenti climatici a tutti i livelli di governance.

**Figura 9: obiettivi ed emissioni dell'Italia nel quadro della decisione sulla condivisione dello sforzo e del relativo regolamento <sup>62</sup>**



La strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC) è stata adottata a giugno del 2015 con un decreto direttoriale del ministero dell'Ambiente. Un piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC) è attualmente in corso di definizione tramite un processo di consultazione pubblica. L'elaborazione del piano è stata avviata nel 2016 e la sua finalizzazione dovrebbe essere prevista per il primo semestre del 2019. Il piano fornirà un sostegno istituzionale alle autorità nazionali e locali per l'integrazione di misure di adattamento nel quadro della pianificazione territoriale e settoriale. Il PNACC comprende: un'analisi contestuale sulla variabilità climatica attuale e futura, una valutazione degli impatti e della vulnerabilità dei principali settori identificati, una valutazione dei rischi, iniziative di adattamento a livello nazionale e strumenti per agevolare la partecipazione delle istituzioni e dei portatori di interessi, nonché per monitorare e valutare gli interventi di adattamento.

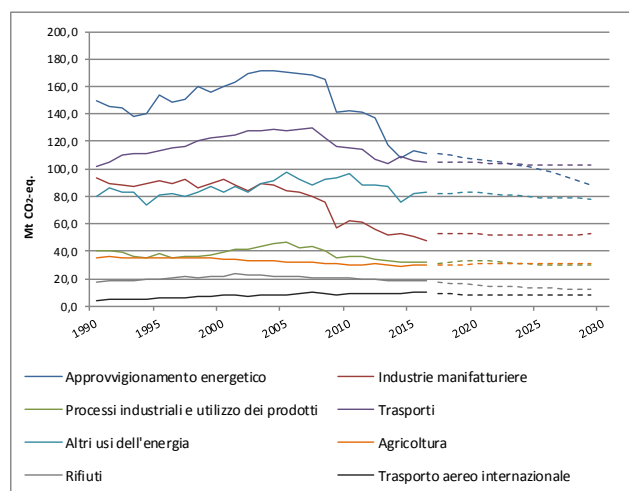
Per fornire accesso a informazioni, dati e documenti pertinenti in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, e per sostenere le attività decisionali a livello locale, è attualmente in corso di elaborazione una piattaforma nazionale, che si ispira alla piattaforma europea "Climate-ADAPT".

<sup>62</sup> *Approximated EU GHG inventory: proxy GHG estimates for 2017* ("Inventario approssimativo dei gas a effetto serra dell'UE: stime indicative dei gas a effetto serra per il 2017"), Agenzia europea dell'ambiente. Previsioni nazionali degli Stati membri, riviste dall'Agenzia europea dell'ambiente.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

Nel quadro del progetto "CREIAMO PA – Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della pubblica amministrazione", nel 2018 il ministero dell'Ambiente ha avviato attività sul "rafforzamento della capacità amministrativa per l'adattamento ai cambiamenti climatici", con l'intento di sostenere regioni e comuni tramite orientamenti per lo sviluppo di strategie o piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici e per formare gli amministratori sul tema.

**Figura 10: emissioni di gas a effetto serra per settore (Mt. CO<sub>2</sub>-eq.). Dati storici 1990-2015. Previsioni 2016-2030**<sup>63</sup>



Da maggio 2018, più di 4 000 città e comuni d'Italia hanno aderito al Patto dei sindaci, che riunisce le città impegnate a promuovere l'efficienza energetica e un maggiore impiego di energia rinnovabile. Nell'ambito di tale patto, 220 città si sono impegnate a mettere a punto piani e interventi di adattamento ai cambiamenti climatici. Bologna è una delle città ad aver portato a termine una strategia di adattamento locale<sup>64</sup> elaborata nel quadro degli impegni assunti.

I proventi totali derivanti dalla messa all'asta delle quote di emissione nel quadro del sistema di scambio di quote di emissione (ETS) dell'UE nel periodo 2013-2017 sono stati pari a 2 341 milioni di EUR. L'Italia non ha ancora impiegato i proventi generati dalla messa all'asta delle quote nel 2016. Tuttavia, tali proventi sono stati già impegnati secondo i principi elencati all'articolo 10 della

direttiva ETS. Infatti, a norma dell'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo 30/2013, i proventi delle aste vengono ripartiti annualmente, mediante specifici decreti del ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, emanati di comune accordo con il ministero dello Sviluppo economico e il ministero dell'Economia e delle finanze. Tali decreti possono essere emanati solo nell'anno successivo a quello di effettuazione delle aste, previa verifica della corrispondenza tra le quote messe all'asta e i proventi generati. I decreti ministeriali volti a ridistribuire i proventi del 2016 sono in corso di finalizzazione. La legislazione nazionale stabilisce che il 50 % dei proventi dovrebbe essere impiegato per finalità attinenti al clima.

Oltre ai cambiamenti climatici, le scelte in materia di politica energetica possono non solo avere un notevole impatto ambientale, ma porre anche questioni riguardanti il consenso o meno da parte del pubblico. Ad esempio, il referendum del 2016 in Italia sull'estrazione di petrolio e gas naturale è stato per diversi mesi al centro del dibattito politico. Analogamente, progetti come il gasdotto transadriatico hanno attirato l'interesse dei media e generato proteste locali in Puglia per l'opposizione dei residenti al progetto.

### Azione prioritaria per il 2019

Nella presente relazione non sono state incluse azioni prioritarie riguardanti gli interventi in materia di clima, poiché la Commissione dovrà innanzitutto valutare i progetti di piani nazionali per l'energia e il clima che gli Stati membri dovevano inviare entro la fine del 2018. Tali piani dovrebbero aumentare la coerenza tra la politica energetica e quella climatica, e potrebbero pertanto divenire un buon esempio di come poter collegare fra loro politiche settoriali su altre tematiche interconnesse, quali agricoltura-natura-acque e trasporti-aria-salute.

<sup>63</sup> Inventario annuale dei gas a effetto serra dell'Unione europea 1990-2016 ([visualizzatore dei dati sui gas a effetto serra dell'AEA](#)).

*Approximated EU GHG inventory: proxy GHG estimates for 2017* ("Inventario approssimativo dei gas a effetto serra dell'UE: stime indicative dei gas a effetto serra per il 2017"), Agenzia europea dell'ambiente. Previsioni nazionali degli Stati membri, riviste dall'Agenzia europea dell'ambiente.

<sup>64</sup> Commissione europea, [Schede informative di buone pratiche in merito al riconoscimento "Capitale verde europea" \(EGCA, European Green Capital Award\) 2019](#).



## 2. Protezione, preservazione e valorizzazione del capitale naturale

### Natura e biodiversità

La strategia sulla biodiversità dell'UE intende arrestare la perdita di biodiversità nell'UE entro il 2020, e prevede la piena attuazione delle direttive Uccelli e Habitat per la realizzazione di uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat protetti. A tal fine, è inoltre necessario che sia il settore agricolo che quello forestale concorrano a mantenere e migliorare la biodiversità.

Un dialogo tra la Commissione europea e il governo italiano si è tenuto il 12 e il 13 febbraio 2018 sul tema del capitale naturale e sulla biodiversità. Tale dialogo rientrava nel quadro del piano d'azione dell'UE per la natura, i cittadini e l'economia<sup>65</sup>, ed è stato l'occasione per esaminare tutti i principali problemi di attuazione legati alle direttive Habitat e Uccelli in Italia e per concordare un seguito adeguato (tabella di marcia).

### Strategia per la biodiversità

La strategia nazionale per la biodiversità<sup>66</sup> è stata adottata nel 2011, e l'Italia ne prevede attualmente l'aggiornamento sulla base degli impegni convenuti nel dialogo incentrato sulla protezione della natura, tra i quali figura la definizione di obiettivi strategici nazionali di conservazione che permetterebbero all'Italia di garantire uno stato di conservazione soddisfacente degli habitat e delle specie autoctone.

### Istituzione di una rete coerente di siti Natura 2000

In Italia sono stati designati 2 613 siti ai sensi della direttiva Habitat e della direttiva Uccelli. Alla fine del 2017 il 19 % della superficie terrestre nazionale del paese era rientra nella rete Natura 2000 (la media dell'UE era del 18,1 %). Alla fine del 2017, le designazioni marittime di Natura 2000 in Italia coprivano 6 859 km<sup>2</sup>. L'Italia non ha ancora designato aree marine sufficienti per i tipi di habitat e specie pertinenti di cui alle direttive sulla protezione della natura. Per ovviare a tale situazione, l'Italia si è impegnata a identificare e designare i siti necessari entro la fine del 2019<sup>67</sup>, tra cui zone di protezione speciale per gli uccelli marini.

<sup>65</sup> Commissione europea, [SWD\(2017\) 139 final](#), 27.4.2017, azione 5, pag. 12.

<sup>66</sup> [Strategia nazionale per la biodiversità](#).

<sup>67</sup> 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



### Designazione di siti Natura 2000 e definizione di obiettivi e misure di conservazione

Negli ultimi due anni l'Italia ha registrato progressi nella designazione di zone speciali di conservazione (ZSC) e nella definizione di misure di conservazione per i siti. Tuttavia, nonostante i progressi, l'Italia non ha comunque rispettato la scadenza fissata a sei anni per la designazione di tali zone a norma della direttiva Habitat. Al dicembre 2018, sui 2 335 siti di importanza comunitaria (SIC), 1 927 sono stati designati come ZSC. Le autorità italiane intendono ultimare le misure e conseguire gli obiettivi di conservazione opportuni per tutte le ZSC entro la fine del 2019. Tra i recenti progressi conseguiti figura la designazione di 96 ZSC in Veneto nel luglio 2018<sup>68</sup> e di un totale di 92 ZSC in Basilicata, Puglia, Molise e Abruzzo a dicembre 2018<sup>69</sup>.

La Commissione riceve molte denunce circa l'attuazione da parte dell'Italia delle direttive Natura a causa del degrado dei siti designati, della scarsa qualità delle opportune valutazioni ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, nonché dell'insufficiente applicazione della protezione delle specie. Le carenze nell'attuazione delle direttive Natura non solo hanno effetti negativi sull'ambiente, ma compromettono anche la certezza imprenditoriale e giuridica. Le autorità italiane, di comune accordo con la Commissione, hanno redatto nuovi orientamenti nazionali per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva Habitat. Tali nuovi orientamenti intendono migliorare, chiarire, armonizzare e semplificare

quali è necessario designare ulteriori zone al fine di completare la rete in detto paese.

<sup>68</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#), 30.07.2018.

<sup>69</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#), 28.12.2018.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

l'attuazione delle valutazioni d'impatto sui siti in tutte le regioni italiane.

Per di più, il progetto "CREIAMO PA" citato in precedenza mira a rafforzare la capacità amministrativa in relazione alla procedura di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat.

### **Progressi nel mantenimento o nel ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente di specie e habitat**

Dato che gli Stati membri comunicano ogni sei anni i progressi conseguiti nel quadro delle due direttive, rispetto al riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017 non sono disponibili nuove informazioni né sullo stato di habitat naturali e specie, né sui passi avanti realizzati in termini di miglioramento dello stato di conservazione di specie e habitat in Italia.

L'Italia riconosce che la mancanza di risorse adeguate per sostenere misure di gestione e conservazione del territorio costituisce uno dei principali ostacoli al raggiungimento degli obiettivi delle direttive Natura. Tale ostacolo potrebbe essere in parte superato tramite lo sviluppo di capacità amministrative e integrando in modo più efficace misure e obiettivi di conservazione della natura in altre politiche settoriali, sia a livello regionale che nazionale. Nel periodo 2007-2013 i finanziamenti del FESR e del FEASR<sup>70</sup> a sostegno di misure di conservazione della natura sono stati particolarmente esigui (cfr. sezione 4).

A livello regionale, i quadri di azioni prioritarie ("prioritised action frameworks", PAF) rivestono un ruolo strategico per garantire un'integrazione efficace e un'adeguata pianificazione delle risorse per finanziare misure di conservazione nel quadro di Natura 2000.

È attualmente in corso un progetto integrato nell'ambito del programma LIFE (GESTIRE 2020), che creerà una struttura di gestione integrata per il raggiungimento degli obiettivi di conservazione della rete regionale Natura 2000 della Lombardia. Si tratta di un esempio concreto di attuazione dei PAF che verrà diffuso anche in altre regioni. 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, sensibilizzando l'opinione pubblica e pianificando misure di conservazione della biodiversità, come ad esempio il miglioramento della connettività e la lotta contro le specie esotiche invasive<sup>71</sup>. In vista del prossimo periodo finanziario 2021-2027, il ministero dell'Ambiente sta mettendo a punto azioni volte a migliorare la preparazione e l'impiego dei nuovi

PAF.

Nel 2018 il ministero dell'Ambiente ha attivato, nell'ambito del bilancio del programma operativo nazionale (PON) Governance finanziato dal FESR, il progetto "Mettiamoci in RIGA"<sup>72</sup> volto a sostenere la governance amministrativa dei siti Natura 2000. A marzo del 2017 l'Italia ha adottato un piano d'azione nazionale contro la cattura, l'uccisione e il commercio illegali di uccelli selvatici, la cui attuazione è stata avviata immediatamente, con un notevole impegno da parte di amministrazioni e portatori di interessi, impegnati ad aumentare i controlli e a rafforzarne l'applicazione principalmente nei punti critici identificati, a proporre miglioramenti di ordine giuridico e ad incentivarne la conoscenza e la consapevolezza da parte del pubblico.

Per quanto riguarda la questione della cattura di specie aviarie di cui si riscontra un calo delle popolazioni o uno stato di conservazione insoddisfacente, l'Italia si sta impegnando a redigere piani di gestione a favore di alcune specie (come, ad esempio, l'allodola, la coturnice, la starna, la tortora, il fagiano di monte, la pernice sarda e la pernice rossa). Sono inoltre in corso misure per migliorare la raccolta di dati sui "carnieri" e la valutazione della sostenibilità della caccia.

Nel settore forestale, i dati raccolti continuano ad essere insufficienti. Da diversi anni l'Italia non comunica dati sul legno estratto ogni anno nel quadro del questionario comune sul settore forestale (un'indagine internazionale sulle foreste a cui partecipa Eurostat). Ciò rende difficile stabilire se i tassi di utilizzazione forestale sono sostenibili. Non vi sono informazioni in merito alla percentuale di superficie forestale soggetta a un piano di gestione o misure equivalenti (non esistono dati per il periodo di comunicazione 2010). La nuova direzione generale delle foreste del ministero delle Politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, istituita nel 2017, sta lavorando insieme all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) all'elaborazione di un nuovo sistema di raccolta dei dati, che dovrebbe essere applicato a partire dal 2019.

### **Azioni prioritarie per il 2019**

- Ultimazione della designazione di SIC e di zone di protezione speciale (ZPS) per le aree marine. Ultimazione della designazione di ZSC e di obiettivi e misure di conservazione dei siti.
- Adozione e attuazione di nuovi orientamenti nazionali per l'attuazione delle procedure di valutazione di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva Habitat, e sviluppo della capacità amministrativa necessaria alla relativa attuazione.

<sup>70</sup> Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

<sup>71</sup> [Progetto integrato LIFE GESTIRE 2020](#).

<sup>72</sup> Ministero dell'Ambiente, [Mettiamoci in RIGA](#).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

- Stanziamento di risorse adeguate e sviluppo delle capacità delle autorità competenti (a livello regionale e di sito) per la piena attuazione di misure di conservazione dei siti e di piani di azione a favore di alcune specie.
- Piena attuazione del piano d'azione nazionale contro la cattura, l'uccisione e il commercio illegali di uccelli selvatici.

### Mantenimento e ripristino di ecosistemi e dei relativi servizi

La strategia sulla biodiversità dell'UE mira a mantenere e a ripristinare gli ecosistemi e i relativi servizi includendo infrastrutture verdi nella pianificazione territoriale e risanando almeno il 15 % degli ecosistemi degradati entro il 2020. La strategia dell'UE in materia di infrastrutture verdi promuove l'integrazione di tali infrastrutture nei corrispondenti piani e programmi.

In Italia, la legge del 2013 per lo sviluppo di spazi verdi urbani mira a promuovere aree verdi in grado di fornire servizi ecosistemici (qualità dell'aria, riduzione del rischio idrogeologico, protezione del suolo e cultura) e individua una serie di misure per conseguire tali obiettivi, tra cui la pianificazione e il monitoraggio degli spazi verdi urbani e il sostegno ad iniziative a livello locale. Come menzionato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, la Carta di Roma sul capitale naturale e culturale<sup>73</sup> del 2014 evidenzia l'importanza delle infrastrutture verdi per l'economia verde e per i relativi benefici naturali, culturali, sociali ed economici. A febbraio del 2017, il comitato italiano per il capitale naturale ha pubblicato il primo rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia, nel quale sono state raccolte informazioni sullo stato di conservazione delle acque, del suolo, dell'aria, della biodiversità e degli ecosistemi. Tale rapporto presentava inoltre una mappa degli ecosistemi e una valutazione del loro stato di conservazione come primo passo verso l'identificazione delle priorità di ripristino per mantenere, ripristinare e migliorare i servizi ecosistemici.

Politiche in materia di reti ecologiche sono in corso di definizione a livello regionale (ad esempio in Lombardia) e comunale (ad esempio a Roma) per regolamentare la pianificazione territoriale a diversi livelli. Nell'ambito delle politiche agricole, le infrastrutture verdi vengono menzionate in diversi programmi regionali finanziati dal FEASR e nelle misure correlate<sup>74</sup>. I programmi regionali del FESR e del FEASR per il periodo 2014-2020 prevedono misure di investimento in soluzioni naturali per la gestione del rischio di alluvioni. Il FESR sta inoltre erogando finanziamenti pari a 13,4 milioni di EUR per un

progetto di infrastrutture verdi in Basilicata<sup>75</sup>. Diverse città italiane partecipano a progetti di Orizzonte 2020. Ad esempio, il comune di Mantova partecipa al progetto "Urban GreenUP"<sup>76</sup>, volto a sostenere lo sviluppo congiunto di piani urbanistici volti a "rinverdire" le città. Tali piani si concentrano sull'attenuazione dei cambiamenti climatici e sull'adattamento a essi, sulla gestione efficiente delle acque e sull'attuazione di soluzioni basate sulla natura.



Un'altra iniziativa che promuove la biodiversità è il progetto "Re-Cereal", finalista del premio europeo "RegioStars" 2018, cofinanziato dal FESR nel quadro del programma di cooperazione Austria-Italia. Il progetto intende reintrodurre i cereali senza glutine nelle Alpi per favorire la biodiversità e un'alimentazione sana<sup>77</sup>.

L'UE ha fornito orientamenti sull'ulteriore sviluppo di infrastrutture verdi e blu in Italia<sup>78</sup> e ha dedicato al paese una pagina del sistema d'informazione sulla biodiversità per l'Europa (BISE)<sup>79</sup>. Tali informazioni contribuiranno inoltre alla valutazione finale della strategia sulla biodiversità dell'UE per il 2020.

Entro la fine del 2018 l'Italia doveva presentare la relazione sulla "mobilitazione delle risorse", insieme alla sesta relazione nazionale riguardante l'attuazione della Convenzione sulla diversità biologica. Le relazioni in materia di attuazione della Convenzione riguardanti i flussi finanziari sono importanti per chiarire le posizioni finanziarie dell'UE e degli Stati membri rispetto alla Convenzione, oltre ad incentivare il sostegno di buone pratiche in altri paesi.

<sup>75</sup> Relazione di attuazione annuale del FESR per il 2018 (relazione per i cittadini), Basilicata, pag. 6.

<sup>76</sup> Progetto di Orizzonte 2020 dell'UE, [URBAN GreenUP](#).

<sup>77</sup> [lnordestquotidiano.it](#).

<sup>78</sup> [Raccomandazioni della relazione di analisi della strategia sulle infrastrutture verdi](#) e [Orientamenti dell'UE su un quadro strategico per sostenere ulteriormente lo sviluppo di infrastrutture verdi e blu a livello di UE](#).

<sup>79</sup> [Pagina del sistema BISE dedicata all'Italia](#).

<sup>73</sup> [Carta di Roma](#).

<sup>74</sup> [Rete rurale nazionale 2014](#).

### Stima del capitale naturale

La strategia dell'UE in materia di biodiversità invita gli Stati membri a mappare e valutare lo stato degli ecosistemi e dei relativi servizi<sup>80</sup> nel territorio nazionale entro il 2014, valutare il valore economico dei servizi e integrare questi valori nei sistemi contabili e di comunicazione a livello UE e nazionale entro il 2020.

L'Italia ha iniziato a valutare i suoi ecosistemi nazionali nel 2014, e ha ultimato di recente una "valutazione biofisica", che ha prodotto una mappa degli ecosistemi italiani. L'Italia sta attualmente conducendo una valutazione dei suoi servizi ecosistemici. Il secondo rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia<sup>81</sup> è stato pubblicato nel febbraio del 2018, e conteneva informazioni di gran lunga più dettagliate sul capitale naturale e sui servizi ecosistemici.

In particolare, la valutazione biofisica degli ecosistemi terrestri a livello eco-regionale e regionale è stata migliorata, anche con aggiornamenti sullo stato di conservazione di alcuni di essi. Inoltre, l'attenzione riservata al valore biofisico degli stock di capitale naturale nelle ecoregioni marine ha messo in risalto i primi risultati di un progetto sperimentale finalizzato a un sistema di contabilità ambientale per le aree marine protette italiane.

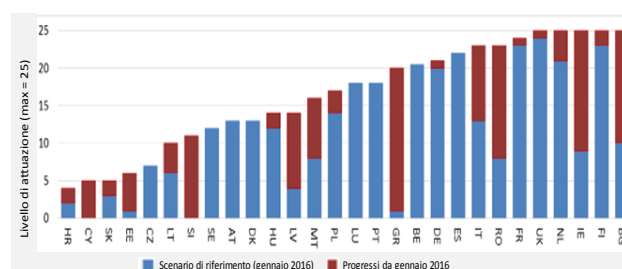
Per quanto riguarda gli elementi di pressione sul capitale naturale, vengono valutati su scala nazionale ed eco-regionale la frammentazione degli habitat e il consumo di suolo degli ecosistemi naturali e semi-naturali, identificati come le cause principali che ne mettono a rischio la conservazione e le funzionalità. Particolare attenzione viene rivolta all'impatto dei cambiamenti climatici sugli ecosistemi forestali, nonché agli incendi boschivi e alla siccità.

Il rapporto comprende inoltre un'attività volta a definire un quadro iniziale sulla valutazione biofisica e la contabilità economica di alcuni servizi ecosistemici in Italia: impollinazione delle colture, servizi ricreativi, depurazione delle acque e sequestro di carbonio. È stata inoltre rivolta particolare attenzione alle valutazioni ex ante ed ex post dell'impatto delle politiche pubbliche sul capitale naturale.

Il rapporto propone raccomandazioni e interventi strategici nel breve e medio termine. Il terzo rapporto era previsto per febbraio 2019, dopo la redazione della presente relazione.

Nel settembre del 2018, in occasione della riunione del gruppo di lavoro del MAES ("Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services" - mappatura e valutazione degli ecosistemi e dei loro servizi) tenutasi a Bruxelles, l'Italia ha presentato una valutazione riguardante i progressi compiuti da gennaio 2016 in materia di attuazione delle raccomandazioni proposte nell'ambito di tale programma (figura 11). Tale valutazione era parte integrante del progetto ESMERALDA cofinanziato da Orizzonte 2020<sup>82</sup>. La valutazione si basa su 27 domande riguardanti l'attuazione e viene aggiornata ogni sei mesi.

Figura 11: attuazione del MAES (settembre 2018)



Sebbene la piattaforma dell'UE per le imprese e la biodiversità<sup>83</sup> non sia stata ancora inaugurata, l'iniziativa "Ecomondo", che si svolge ormai da diverso tempo, fornisce un buon esempio di come coinvolgere il settore privato in attività verdi. Ecomondo è un evento annuale a livello internazionale con un format innovativo che unisce in un'unica piattaforma tutti i settori dell'economia circolare.

### Specie esotiche invasive

Nel quadro della strategia dell'UE sulla biodiversità, entro il 2020 devono essere conseguiti i seguenti obiettivi:

- identificare le specie esotiche invasive;
- contenere o eradicare le specie prioritarie; e
- gestire i vettori per impedire a nuove specie invasive di alterare la biodiversità europea.

Tali obiettivi sono contemplati dal regolamento sulle specie esotiche invasive, entrato in vigore il 1° gennaio 2015.

La relazione sullo scenario di riferimento della distribuzione delle specie esotiche invasive (figura 12), che ha indotto l'Italia a rivedere in modo approfondito i propri dati in materia, presenta un quadro d'insieme delle specie esotiche invasive nell'UE. Tale relazione indica che, delle 37 specie iscritte nel primo elenco di specie esotiche dell'Unione, 24 sono già state osservate

<sup>82</sup> Progetto dell'UE, [ESMERALDA](#).

<sup>83</sup> La [campagna europea a favore delle imprese e della biodiversità \(Business and Biodiversity Campaign\)](#) mira a promuovere la biodiversità delle imprese in tutti gli Stati membri dell'UE tramite l'organizzazione di workshop e seminari e la divulgazione per mezzo dei media.

<sup>80</sup> I servizi ecosistemici sono benefici forniti dalla natura, quali cibo, acqua pulita e impollinazione, dai quali la società umana dipende.

<sup>81</sup> Comitato per il capitale naturale, [Secondo rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia](#), 2017.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

in Italia. La specie più osservata è la nutria (*Myocastor coypus*). L'Italia è inoltre il solo Stato membro in cui è stata registrata un'invasione di kudzu (*Pueraria lobata*).

**Figura 12: numero di specie esotiche invasive di rilevanza unionale, sulla base delle informazioni georeferenziate disponibili per l'Italia<sup>84</sup>**



Tra l'entrata in vigore dell'elenco dell'Unione il 14 luglio 2017 e il 18 maggio 2018, l'Italia non ha notificato la comparsa di nessuna nuova specie esotica invasiva di rilevanza unionale, a norma dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento sulle specie esotiche invasive. L'Italia è uno dei pochi Stati membri a registrare la presenza di una popolazione locale di scoiattolo a ventre rosso (*Callosciurus erythraeus*), che può essere ancora eradicata.

L'Italia ha avviato il progetto LIFE ASAP (Alien Species Awareness Programme)<sup>85</sup>, che mira ad aumentare la consapevolezza dei cittadini sul problema delle specie esotiche invasive e a ridurre la diffusione intenzionale e involontaria di specie esotiche invasive (con particolare attenzione alla vendita di animali da compagnia e di piante ornamentali).

L'Italia ha notificato alla Commissione le autorità competenti responsabili dell'attuazione del regolamento sulle specie esotiche invasive, a norma dell'articolo 24, paragrafo 2, di detto regolamento. L'atto nazionale<sup>86</sup> volto a fornire un quadro dettagliato dei ruoli e delle responsabilità nel sistema italiano, nonché delle disposizioni pertinenti in materia di sanzioni applicabili in

caso di violazioni, secondo quanto stabilito dall'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento sulle specie aliene invasive, è entrato in vigore a febbraio del 2018.

Una risposta al problema potrebbe essere una maggiore sensibilizzazione dei cittadini al riguardo. Dati non confortanti sono emersi da un sondaggio del 2018, dal quale è risultato che il 70 % dei cittadini della Lombardia non ha mai sentito parlare del problema delle specie esotiche invasive<sup>87</sup>. Il ministero dell'Ambiente e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) hanno promosso diverse campagne di informazione e sviluppato un sito Internet dedicato volto a informare il pubblico circa i diversi aspetti delle specie invasive<sup>88</sup>.

### Protezione del suolo

La strategia tematica dell'UE per il suolo mette in evidenza la necessità di garantire un uso sostenibile dei suoli. Ciò implica la prevenzione dell'ulteriore degrado del suolo e la conservazione delle sue funzioni, nonché il risanamento dei suoli degradati. La tabella di marcia del 2011 verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse indica che, entro il 2020, le strategie dell'UE devono tenere conto delle ripercussioni dirette e indirette sull'uso dei terreni.

Il suolo è una risorsa finita ed estremamente fragile, che si sta sempre più degradando nell'UE.

La percentuale di suolo artificiale<sup>89</sup> in Italia (figura 13) può essere considerata una misura della pressione relativa sulla natura e la biodiversità, nonché della pressione ambientale sulle persone che vivono in aree urbanizzate. Una misura analoga è la densità di popolazione. Quando si registrano quote elevate in entrambi i casi, è probabile che anche le sfide relative alla protezione del capitale naturale e al benessere dei cittadini siano impegnative; in tal caso, risulta prioritario assicurare un'attuazione adeguata delle pertinenti politiche e normative dell'UE.

Il valore registrato dall'Italia riguardo alla copertura artificiale del suolo (circa il 7 % di suolo artificiale) è superiore alla media UE (media UE-28: 4,1 %). La densità

<sup>84</sup> Tsiamis K, Gervasini E, Deriu I, D'amico F, Nunes A, Addamo A, De Jesus Cardoso A. [Baseline Distribution of Invasive Alien Species of Union concern. Ispra \(Italia\): Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017, EUR 28596 EN, doi:10.2760/772692.](#)

<sup>85</sup> Commissione europea, [LIFE ASAP](#).

<sup>86</sup> D.Lgs. 230/2017.

<sup>87</sup> [Carabinieri Forestali: gli italiani non conoscono la biodiversità.](#)

<sup>88</sup> [Specie invasive in Italia.](#)

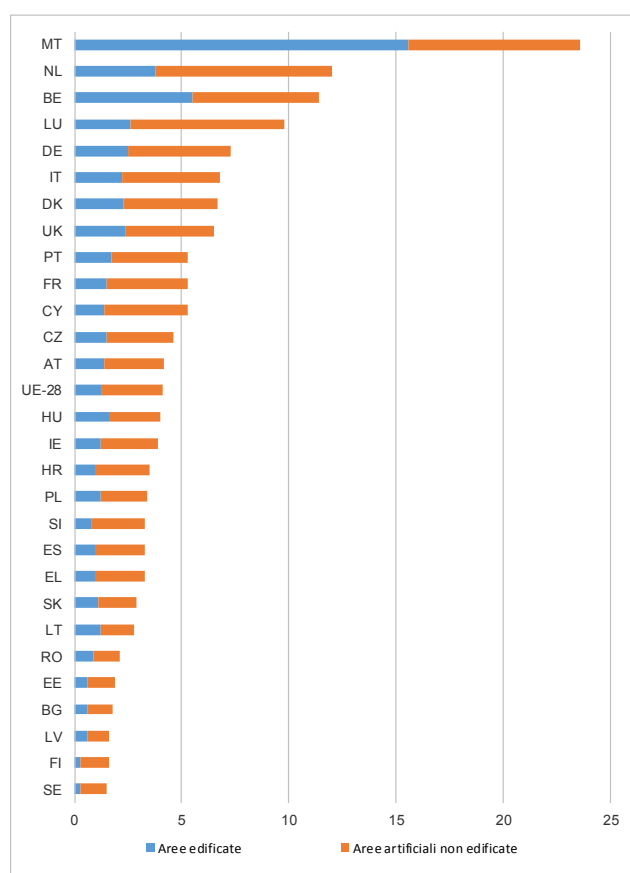
<sup>89</sup> Per copertura artificiale del suolo s'intende l'insieme delle zone edificate coperte (tra cui edifici e serre), delle aree artificiali non edificate (tra cui aree cementate, come cortili, aie, cimiteri, parcheggi, ecc., ed elementi lineari, come vie, strade, ferrovie, piste, ponti) e di altre aree artificiali (tra cui ponti, viadotti, case mobili, pannelli solari, centrali elettriche, sottostazioni elettriche, condotte, impianti di trattamento delle acque reflue e discariche all'aperto).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

della popolazione è di 205,86 km<sup>2</sup>, valore ugualmente al di sopra della media UE, pari a 118<sup>90</sup>.

In Italia, tra le principali minacce in tale ambito figurano l'impermeabilizzazione del suolo, il consumo del suolo e il relativo inquinamento diffuso, quest'ultimo strettamente legato alle questioni riguardanti la qualità delle acque (in particolare la presenza di nitrati nella Pianura Padana). Alcune zone dell'Italia sono inoltre soggette a frane e inondazioni che possono danneggiare il suolo. Alcuni siti industriali isolati riscontrano una forte contaminazione del suolo.

**Figura 13: proporzione della copertura artificiale del suolo, 2015**<sup>91</sup>



La contaminazione del suolo può inficiare gravemente la qualità e mettere a repentaglio la salute umana o l'ambiente. Una recente relazione della Commissione europea<sup>92</sup> ha stimato che in circa 2,8 milioni di siti nell'UE sono state svolte, o sono ancora in corso, attività potenzialmente inquinanti. A livello UE, 650 000 di questi siti sono stati iscritti in inventari nazionali o regionali. 65 500 siti contaminati sono già stati risanati. L'Italia ha registrato 22 100 siti in cui sono state svolte, o sono in

corso, attività potenzialmente inquinanti, e, nel caso di 2 904 siti, sono state già adottate misure di risanamento o di sostegno.

Come menzionato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, molte misure di protezione del suolo in Italia sono incluse in politiche che non sono direttamente collegate 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. L'adozione di tale progetto di decreto legge rappresenta una delle priorità dell'amministrazione attuale. Il riesame del 2017 ha inoltre menzionato una serie di siti industriali contaminati di interesse nazionale che richiedono interventi di risanamento prioritari. Tali siti includono Piombino e Taranto.

Secondo il modello RUSLE2015<sup>93</sup>, l'Italia registra un tasso medio di perdita di suolo per opera dell'acqua pari a 8,46 tonnellate per ettaro all'anno (t ha<sup>-a</sup> yr<sup>-y</sup>), rispetto a una media europea di 2,46 t ha<sup>-a</sup> yr<sup>-y</sup>, che indica un'erosione del suolo mediamente elevata.

La presenza di materia organica nel suolo riveste un ruolo importante nel ciclo del carbonio e nei cambiamenti climatici. I suoli sono i maggiori depositi di carbonio al mondo dopo gli oceani. L'Italia registra una concentrazione media di carbonio organico nel suolo pari a 20,9 g/kg (in tutti i tipi di copertura del suolo), rispetto a una media europea di 47 g/kg.

### 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 (BSE) e a fare sì che le zone costiere siano gestite in maniera sostenibile.

La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino<sup>94</sup> mira a garantire il buono stato ecologico delle acque marine dell'UE entro il 2020. A tal fine, gli Stati membri devono sviluppare una strategia per le loro acque marine e cooperare con i paesi dell'UE che condividono la stessa (sotto)regione.

La convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo (Convenzione di Barcellona) sostiene in modo decisivo l'Italia nel conseguimento dell'obiettivo fissato dalla direttiva

<sup>90</sup> Eurostat, [Densità della popolazione per regione NUTS 3](#).

<sup>91</sup> Eurostat, [Suolo ricoperto da superfici artificiali per regione NUTS 2](#).

<sup>92</sup> Ana Paya Perez, Natalia Rodriguez Eugenio (2018), Status of local soil contamination in Europe. Revision of the indicator "Progress in the management Contaminated Sites in Europe".

<sup>93</sup> Panagos, P., Borrelli, P., Poesen, J., Ballabio, C., Lugato, E., Meusburger, K., Montanarella, L., Alewell, C., "The new assessment of soil loss by water erosion in Europe" (2015), Environmental Science and Policy, 54, pagg. 438-447.

<sup>94</sup> Unione europea, [Direttiva quadro 2008/56/CE sulla strategia per l'ambiente marino](#).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

quadro sulla strategia dell'ambiente marino dell'UE. Tali strategie a favore dell'ambiente marino sono caratterizzate da diverse fasi che devono essere sviluppate e attuate nel corso di cicli di sei anni. Nell'ultima fase, la direttiva prevedeva che gli Stati membri elaborassero un programma di misure, da comunicare alla Commissione, entro il 31 marzo 2016. La Commissione ha verificato che le misure messe a punto dall'Italia fossero sufficienti a conseguire un buono stato ecologico (BSE)<sup>95</sup>.

Il programma di misure elaborato dall'Italia affronta sostanzialmente la maggior parte delle pressioni pertinenti sull'ambiente marino nazionale. L'Italia comunica inoltre che l'ampia serie di atti giuridici, convenzioni, piani d'azione e impegni esistenti a livello di UE, regionale, subregionale e nazionale costituisce un insieme di misure pertinenti nel quadro della direttiva summenzionata. Per di più, l'Italia notifica l'elaborazione di "nuove" misure, concepite specificamente nell'ambito della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino. Queste "nuove misure" intendono far fronte alle pressioni ambientali direttamente o indirettamente tramite attività di comunicazione, formazione, sviluppo delle capacità e ricerca. Ad esempio, per quanto riguarda la biodiversità nella popolazione aviaria, l'Italia segnala l'esistenza di una misura nel suo piano d'azione volta a ridurre la cattura accidentale di uccelli marini dovuta all'impiego di attrezzi da pesca. Tale misura è integrata da una nuova misura indiretta riguardante attività di formazione e di sensibilizzazione rivolte ai pescatori per ridurre la cattura accessoria di uccelli marini.



Nel 2017 l'Italia ha notificato le misure adottate, ma non ha ancora comunicato se prevede il conseguimento di un buono stato ecologico entro il 2020. Nel complesso, il programma di misure elaborato dall'Italia soddisfa sostanzialmente i requisiti della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino. L'Italia ha informato la Commissione che sta attualmente ultimando l'aggiornamento della valutazione ambientale delle acque

marine, del buono stato ecologico e dei suoi obiettivi in materia. Tali aggiornamenti avrebbero dovuto essere trasmessi alla Commissione entro il 15 ottobre 2018.

L'Italia ha siglato nel 2016 un accordo di cooperazione con l'UNEP/MAP<sup>96</sup> per sviluppare e attuare, anche tramite una cooperazione transnazionale, azioni importanti nei seguenti ambiti: rifiuti marini, pianificazione dello spazio marittimo, gestione integrata della zona costiera e aree marine protette. Il costo del programma di lavoro triennale per l'attuazione di detto accordo è stimato a più di 2 milioni di EUR.

L'ENEA, l'agenzia nazionale di ricerca e sviluppo, ha individuato sette nuove aree costiere a rischio di inondazione per l'innalzamento del livello del mare causato dai cambiamenti climatici<sup>97</sup>.

### Azioni prioritarie per il 2019

- Completare le informazioni sulle misure volte a far fronte alle pressioni e sulle possibilità di conseguire o meno il buono stato ecologico entro il 2020.
- Fornire maggiori informazioni sulle misure, adottare più misure che abbiano un impatto diretto sulle pressioni e quantificare il livello di riduzione delle pressioni previsto in conseguenza dell'applicazione di tali misure.
- Garantire la cooperazione regionale con gli Stati membri che condividono la stessa (sub)regione marina per far fronte alle pressioni predominanti.
- Garantire la comunicazione dei diversi elementi previsti dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino entro il termine fissato.

<sup>95</sup> [COM\(2018\) 562](#) e [SWD\(2018\) 393](#).

<sup>96</sup> Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente/Piano d'azione per il Mediterraneo.

<sup>97</sup> [ENEA, comunicato stampa, 5.7.2018](#).

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

#### Qualità dell'aria

La normativa e le politiche dell'UE in materia di aria pulita richiedono un significativo miglioramento della qualità dell'aria dell'UE, permettendo così a quest'ultima di avvicinarsi ai livelli di qualità raccomandati dall'Organizzazione mondiale della sanità. L'inquinamento atmosferico e i suoi effetti sulla salute umana, 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'UE sulla qualità dell'aria e la definizione di obiettivi strategici e azioni che vadano oltre il 2020.

L'UE ha elaborato un insieme esaustivo di atti legislativi in materia di qualità dell'aria<sup>98</sup> che stabilisce standard e obiettivi basati sulla salute per una serie di inquinanti atmosferici.



Le emissioni di diversi inquinanti atmosferici sono diminuite in modo significativo in Italia<sup>99</sup>. La riduzione delle emissioni nel periodo 1990-2014, menzionata nelle precedenti relazioni di riesame dell'attuazione delle politiche ambientali, si è mostrata costante tra il 2014 e il 2016: le emissioni di ossidi di zolfo (SO<sub>x</sub>) sono diminuite dell'11,5 %, quelle degli ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>) del 5,4 % e quelle di composti organici volatili (COVNM) del 2,4 %. Al contempo, tra il 2014 e il 2016 le emissioni di particolato fine (PM<sub>2,5</sub>) sono aumentate del 3,9 % e quelle di ammoniaca (NH<sub>3</sub>) del 4,3 %. Tuttavia, i livelli delle emissioni di tutti gli inquinanti citati rientrano nei limiti nazionali di emissione attualmente applicabili<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Commissione europea, 2016. [Standard di qualità dell'aria](#).

<sup>99</sup> Cfr. [Archivio centrale dei dati di EIONET](#) e [visualizzatore di dati sulle emissioni di inquinanti atmosferici \(direttiva NEC\)](#).

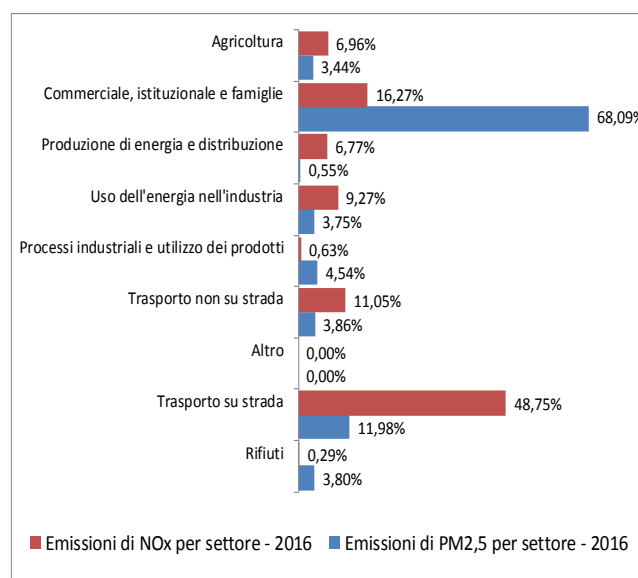
<sup>100</sup> I limiti nazionali di emissione attuali sono obbligatori dal 2010 ([direttiva 2001/81/CE](#)); i limiti rivisti per il 2020 e il 2030 sono stati fissati dalla [direttiva \(UE\) 2016/2284](#), concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE.

(cfr. anche la figura 14 sulle emissioni totali di PM<sub>2,5</sub> e NO<sub>x</sub> per settore).

Nonostante la riduzione delle emissioni dal 1990, sono necessari sforzi supplementari per rispettare gli impegni di riduzione delle emissioni (rispetto ai livelli del 2005) definiti nella nuova direttiva sui limiti nazionali di emissione<sup>101</sup> per il periodo 2020-2029 e per qualsiasi anno dal 2030 in poi.

La qualità dell'aria in Italia continua a destare profonde preoccupazioni. Per l'anno 2015 l'Agenzia europea dell'ambiente ha stimato che in Italia circa 60 600 morti premature fossero attribuibili alle concentrazioni di particolato fine<sup>102</sup>, 3 200 alle concentrazioni di ozono<sup>103</sup> e 20 500 alle concentrazioni di biossido di azoto<sup>104 105</sup>.

Figura 14: emissioni di PM<sub>2,5</sub> e di NO<sub>x</sub> per settore in Italia<sup>106</sup>



<sup>101</sup> [Direttiva \(UE\) 2016/2284](#).

<sup>102</sup> 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 PM<sub>10</sub> si riferisce a particelle con un diametro di 10 micrometri o meno. Il PM<sub>2,5</sub> si riferisce a particelle con un diametro di 2,5 micrometri o meno. Il PM viene emesso da molte sorgenti antropiche, tra le quali la combustione.

<sup>103</sup> Un esiguo livello di ozono viene prodotto dall'azione fotochimica sull'inquinamento.

<sup>104</sup> Le emissioni di NO<sub>x</sub> hanno luogo durante la combustione di carburante, ad esempio da parte di impianti industriali e dal settore del trasporto su strada. I NO<sub>x</sub> sono un gruppo di gas comprendente il monossido di azoto (NO) e il biossido di azoto (NO<sub>2</sub>).

<sup>105</sup> AEA, [Air Quality in Europe – 2018 Report](#), pag. 64. Cfr. i dettagli contenuti in questa relazione per quanto riguarda la metodologia applicata.

<sup>106</sup> Dati del 2016 a norma della direttiva NEC trasmessi dagli Stati membri all'AEA.



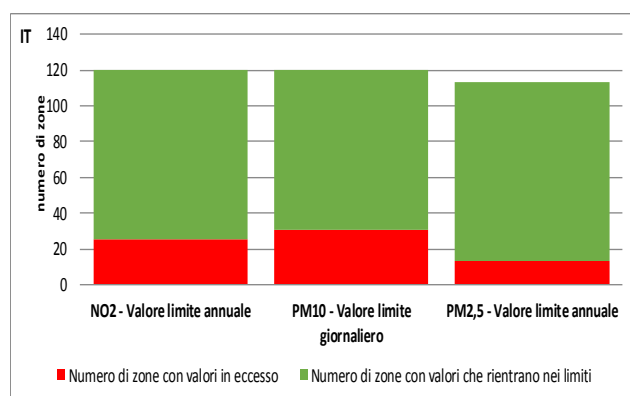
## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

Per il 2017<sup>107</sup> sono stati registrati superamenti degli standard dell'UE per la qualità dell'aria nel caso di concentrazioni di biossido di azoto (NO<sub>2</sub>) in 25 zone di qualità dell'aria su 120 (tra cui Torino, Milano e Firenze). Anche per quanto riguarda il particolato fine (PM<sub>10</sub>) sono stati registrati superamenti in 31 zone di qualità dell'aria (tra cui diverse località della Pianura Padana). Inoltre, in 13 zone di qualità dell'aria sono stati registrati valori in eccesso per il particolato fine (PM<sub>2,5</sub>, tra cui diverse località della Pianura Padana). Infine, anche i valori di riferimento per l'ozono (O<sub>3</sub>) e per il benzo(a)pirene nel PM<sub>10</sub> sono stati superati.

Cfr. anche la figura 15 sul numero di zone di qualità dell'aria con valori in eccesso di NO<sub>2</sub>, PM<sub>2,5</sub>, e PM<sub>10</sub>.

Persistenti violazioni dei requisiti in materia di qualità dell'aria per PM<sub>10</sub> e NO<sub>2</sub> hanno gravi effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente. In caso di tali violazioni, la Commissione europea prende provvedimenti attraverso procedure di infrazione nei confronti di tutti gli Stati membri interessati, tra cui l'Italia. A causa del superamento dei livelli di PM<sub>10</sub>, la Commissione ha deciso di deferire l'Italia alla CGUE (cfr. COM(2018) 330). L'obiettivo del deferimento dell'Italia alla CGUE è di fare sì che vengano messe in atto misure appropriate per assicurare la conformità di tutte le zone.

**Figura 15: zone di qualità dell'aria in cui si registra il superamento dei livelli standard di qualità dell'aria dell'UE nel 2017<sup>108</sup>**



Secondo la Corte dei conti europea<sup>109</sup>, l'azione dell'UE volta a proteggere la salute umana dall'inquinamento atmosferico non ha prodotto l'impatto atteso. Vi è il rischio che in alcuni casi l'inquinamento atmosferico sia sottovalutato, poiché potrebbe non essere sempre monitorato nei luoghi appropriati. Gli Stati membri sono

<sup>107</sup> [Archivio centrale dei dati di EIONET](#).

<sup>108</sup> [AEA, archivio centrale dei dati di EIONET](#). I dati riflettono la situazione emergente dalle informazioni comunicate al 26 novembre 2018.

<sup>109</sup> Corte dei conti europea, relazione speciale n. 23/2018, [Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta](#), pag. 41.

tenuti a comunicare alla Commissione i dati sulla qualità dell'aria in tempo reale; la Corte ha evidenziato che l'Italia ha trasmesso solo in parte dati aggiornati. D'altro canto, Milano, una delle città esaminate, ha evidenziato buone pratiche in termini di mappe spaziali impiegate per la modellizzazione e di dati scaricabili per l'esecuzione di analisi.

Nel 2013 e nel 2017 il ministero dell'Ambiente ha sottoscritto accordi con quattro regioni italiane per ridurre lo smog nel bacino padano<sup>110</sup>. Simili accordi sono stati previsti per altre regioni italiane, tra cui la Campania, il Lazio, l'Umbria, la Sicilia e la Toscana<sup>111</sup>. A novembre 2018 è stato firmato un accordo per ridurre l'inquinamento atmosferico a Roma, nei comuni limitrofi e nella Valle del Sacco<sup>112</sup>.

La biomassa rappresenta una sfida impegnativa. Come il diesel, anche la biomassa deve essere gestita, e sono attualmente previste otto azioni a tale scopo, tra cui accordi tra le regioni e il governo centrale<sup>113</sup>.

L'Italia ha creato zone a traffico limitato per ridurre il traffico motorizzato e l'inquinamento atmosferico nei centri storici urbani.

Sono state avviate iniziative per porre fine all'uso del diesel in città, ad esempio, in Piemonte<sup>114</sup>.

Un esempio di migliore pratica è il progetto integrato LIFE "PREPAIR"<sup>115</sup>, che ingloba tutte le regioni del bacino padano e la Slovenia. Il progetto si concentrerà su agricoltura, biomassa, trasporti, efficienza energetica e qualità dell'aria.

Esperti in materia ambientale provenienti dall'Italia hanno partecipato a seminari TAIEX sul monitoraggio degli effetti dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi, tenutisi a Lisbona dal 4 al 6 aprile 2018, e sull'efficacia di piani sulla qualità dell'aria, che si sono svolti a Graz il 10 e l'11 settembre 2018.

### Azioni prioritarie per il 2019

- Intraprendere azioni e adottare misure specifiche nel quadro del prossimo programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico, nonché del piano nazionale per l'energia e il clima, per ridurre le emissioni generate dalle principali fonti di emissioni e rispettare tutti gli standard di qualità dell'aria.

<sup>110</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#), 9.6.2017.

<sup>111</sup> Ministero dell'Ambiente, [Discorso del ministro Costa](#), 5.7.2018.

<sup>112</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#), 15.11.2018.

<sup>113</sup> CINSEDO, [Seminario sulla qualità dell'aria nel quadro del riesame dell'attuazione delle politiche ambientali](#), 2018.

<sup>114</sup> Legambiente, [Piemonte: città libere dai diesel entro il 2025](#).

<sup>115</sup> PREPAIR; CINSEDO, [Seminario sulla qualità dell'aria nel quadro del riesame dell'attuazione delle politiche ambientali](#), 2018.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

- Accelerare la riduzione delle emissioni di ossido di azoto (NO<sub>x</sub>) e le concentrazioni di biossido di azoto (NO<sub>2</sub>) limitando ulteriormente le emissioni generate dai trasporti, in particolare nelle aree urbane. Ciò potrebbe anche richiedere restrizioni proporzionate e mirate all'accesso dei veicoli ai centri urbani e/o incentivi fiscali.
- Accelerare la riduzione delle emissioni e delle concentrazioni di particolato (PM<sub>2,5</sub> e PM<sub>10</sub>), riducendo le emissioni dovute alla produzione di energia e calore a partire da combustibili solidi. Ciò richiederà anche la promozione di un teleriscaldamento efficiente e pulito.
- Modernizzare e migliorare la rete di monitoraggio della qualità dell'aria e assicurare una comunicazione tempestiva dei dati sulla qualità dell'aria.

### Emissioni industriali

Gli obiettivi principali della politica dell'UE sulle emissioni industriali sono i seguenti:

- tutela dell'aria, delle acque e del suolo;
- prevenzione e gestione dei rifiuti;
- miglioramento dell'efficienza energetica e delle risorse e
- risanamento dei siti contaminati.

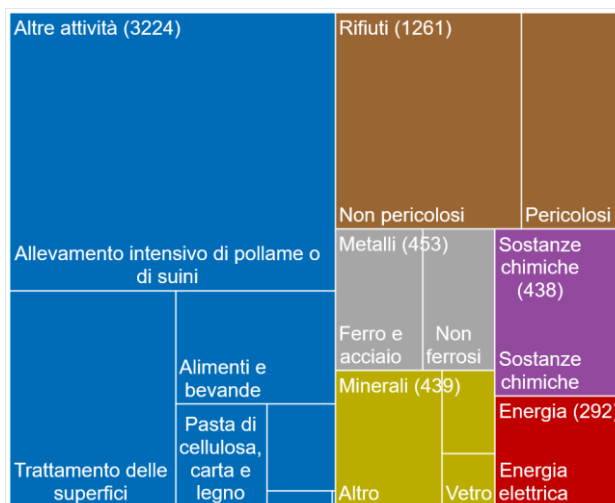
A tal fine, l'UE adotta un approccio integrato per prevenire e tenere sotto controllo le emissioni industriali regolari e accidentali. La pietra angolare di tale politica è la direttiva sulle emissioni industriali<sup>116</sup>.

Gli stabilimenti industriali che svolgono alcuni tipi di attività disciplinate dalla direttiva sulle emissioni industriali (IED) vengono definiti "installazioni IED". Il quadro generale sottostante riguardante le attività industriali disciplinate dalla direttiva IED si basa sul progetto di definizione di profili nazionali in materia di politica sulle emissioni industriali<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> La [direttiva 2010/75/UE](#) disciplina le attività industriali al di sopra di determinate soglie, e riguarda l'industria energetica, la produzione di metalli, l'industria mineraria e chimica, la gestione dei rifiuti, nonché un'ampia gamma di settori industriali e agricoli (ad esempio, allevamento intensivo di pollame e suini, produzione di pasta di cellulosa e carta, processi di verniciatura e di pulizia).

<sup>117</sup> Commissione europea, [profilo nazionale in materia di politica sulle emissioni industriali – Italia](#).

**Figura 16: numero di installazioni industriali IED per settore, Italia (2015)<sup>118</sup>**



In Italia, circa 6 100 installazioni industriali devono ottenere un'autorizzazione a norma del capo II della direttiva IED. I settori industriali in Italia con il maggior numero di installazioni IED nel 2015 erano quelli impegnati in attività riguardanti l'allevamento intensivo di pollame o di suini (30 % sul totale delle installazioni IED), seguiti dal settore della gestione dei rifiuti (21 % delle installazioni IED) e dal settore industriale del trattamento delle superfici (12 % delle installazioni IED)<sup>119</sup>. Tale ripartizione è illustrata alla figura 16.

La ripartizione dei settori industriali in Italia le cui emissioni atmosferiche sono maggiormente nocive per l'ambiente è illustrata alla figura 17.

L'approccio dell'UE volto all'applicazione della direttiva succitata permette ai cittadini di godere del diritto di accedere a informazioni pertinenti e di partecipare al processo di autorizzazione. Ciò conferisce ai cittadini e alle ONG il potere di controllare che le autorizzazioni siano concesse in modo corretto e che le relative condizioni siano rispettate.

La messa a punto di documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) e di conclusioni in materia tramite lo scambio di informazioni e il coinvolgimento di Stati membri, associazioni industriali, ONG e della Commissione assicura una buona collaborazione con i portatori di interessi e permette una migliore attuazione della direttiva IED.

La Commissione apprezza e conta sugli sforzi delle autorità competenti nazionali per attuare le conclusioni in materia di migliori tecniche disponibili (BAT)

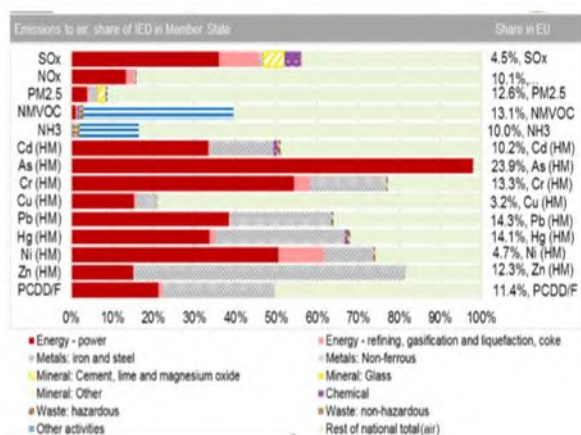
<sup>118</sup> Commissione europea, [Profilo nazionale in materia di politica sulle emissioni industriali – Italia](#).

<sup>119</sup> Commissione europea, [Profilo nazionale in materia di politica sulle emissioni industriali – Italia](#), 2018.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

giuridicamente vincolanti e i livelli di emissioni associati alle BAT nelle autorizzazioni ambientali, con l'intento di ottenere una riduzione notevole e costante dei livelli di inquinamento.

**Figura 17: emissioni atmosferiche provenienti da settori IED e altre emissioni atmosferiche nazionali, Italia (2015)<sup>120</sup>**



Ad esempio, l'attuazione dei livelli di emissioni associati alle BAT di recente adozione per grandi impianti di combustione ridurrà, in media e a seconda della situazione dei singoli impianti, le emissioni di biossido di zolfo tra il 25 % e l'81 %, di ossido di azoto tra l'8 % e il 56 %, di polveri tra il 31 % e il 78 % e di mercurio tra il 19 % e il 71 % nell'intera UE.

In Italia, il maggior impatto sulle risorse idriche è generato da settori come l'energia elettrica, la raffinazione energetica, la produzione di sostanze chimiche, la produzione di metalli, la gestione dei rifiuti e "altre attività". L'impatto ambientale derivante dalla produzione di rifiuti pericolosi è causato principalmente da settori quali la gestione dei rifiuti, la produzione dei metalli e di sostanze chimiche. Inoltre, l'impatto ambientale derivante dalla produzione di rifiuti non pericolosi è principalmente causato dalla produzione di rifiuti e da settori riguardanti "altre attività".

La Commissione ha apprezzato in particolare la buona cooperazione con l'amministrazione per risolvere in modo efficiente le questioni legate alla tardiva attuazione delle conclusioni BAT che vietano l'utilizzo della tecnica delle celle di mercurio da parte di impianti di produzione dei cloruri alcalini a partire dall'11 dicembre 2017.

La problematica identificata era legata alle emissioni nell'atmosfera generate dall'acciaieria ILVA.

### Azioni prioritarie per il 2019

- Revisione delle autorizzazioni per conformarsi alle nuove conclusioni BAT adottate.
- Rafforzare i controlli e l'applicazione per garantire la conformità alle conclusioni BAT.
- Risolvere il problema delle emissioni atmosferiche provenienti dall'acciaieria ILVA.

### Rumore

La direttiva relativa al rumore ambientale<sup>121</sup> prevede un approccio comune per scongiurare, prevenire e ridurre gli effetti dannosi dovuti all'esposizione al rumore ambientale.

Il rumore eccessivo generato da aerei, ferrovie e strade è una delle cause principali di problemi ambientali legati alla salute nell'UE<sup>122</sup>.

Una serie limitata di dati risalenti al 2011<sup>123</sup> indica che il rumore ambientale in Italia causa almeno circa 1 500 morti premature e 6 000 ricoveri in ospedale all'anno<sup>124</sup>. Inoltre, il rumore disturba il sonno di 1 800 000 persone. In Italia, l'attuazione della direttiva relativa al rumore ambientale risulta essere in ritardo e un procedimento d'infrazione è ancora in corso per la mappatura acustica del 2012 e per i piani d'azione del 2013. In risposta a tale violazione, l'Italia ha registrato notevoli passi avanti nell'elaborazione delle mappe acustiche strategiche del 2012 e nell'adozione di piani d'azione guardanti agglomerati, nonché assi stradali e ferroviari e aeroporti principali per il 2013.

Tali strumenti, adottati dopo l'esecuzione di una consultazione pubblica, dovrebbero includere misure volte a mantenere bassi i livelli di rumore oppure a ridurli. La città di Orbassano è un esempio di migliore pratica in materia di gestione del rumore. Gli sforzi intrapresi le hanno permesso di candidarsi per il premio europeo "Green Leaf" 2017, assegnato alle città che si sono impegnate a migliorare lo stato dell'ambiente. Orbassano ha sviluppato un piano di zonizzazione acustica, che definisce i valori limite per il rumore durante il giorno e la notte per sei diverse aree

<sup>121</sup> [Direttiva 2002/49/CE](#).

<sup>122</sup> OMS/JRC, 2011, "Burden of disease from environmental noise", Fritschi, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephelopoulou, S. (a cura di), [Organizzazione mondiale della sanità, Ufficio regionale per l'Europa](#), Copenhagen, Danimarca.

<sup>123</sup> Agenzia europea dell'ambiente, [Schede informative sul rumore, 2017](#).

<sup>124</sup> La direttiva relativa al rumore impone agli Stati membri di preparare e pubblicare, ogni 5 anni, mappe acustiche e piani di azione in materia di rumore per gli agglomerati con più di 100 000 abitanti, nonché per gli aeroporti e gli assi stradali e ferroviari principali.

<sup>120</sup> Agenzia europea dell'ambiente, [Inventari EPRT nel quadro della convenzione CLRTAP](#).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

territoriali<sup>125</sup>. Sono state sviluppate anche strategie specifiche in materia di rumore per ogni parte del comune. La zonizzazione acustica costituisce un obbligo derivante dal diritto italiano piuttosto che dal diritto dell'UE. Firenze rappresenta un altro esempio di migliore pratica; la città ha infatti impiegato i finanziamenti del programma LIFE per promuovere interventi di mitigazione dell'impatto acustico<sup>126</sup>. Rimini ha previsto di ridurre l'impatto acustico delle strade del centro nel quadro del piano d'azione 2018-2023 riguardante la gestione del rumore ambientale<sup>127</sup>

### Azioni prioritarie per il 2019

- Completare i piani d'azione mancanti relativi al rumore per il 2013.
- Ultimare la diffusione di mappe acustiche strategiche per il 2017.
- Presentare piani d'azione per il 2019.

### Qualità e gestione delle risorse idriche

La normativa e le politiche dell'UE in materia prevedono che l'impatto delle pressioni sulle acque di transizione, costiere e dolci (comprese le acque superficiali e quelle sotterranee) venga notevolmente diminuito. Raggiungere e mantenere un buono stato dei corpi idrici, nonché migliorarlo, come definito dalla direttiva quadro in materia di acque, garantirà ai cittadini dell'UE la possibilità di beneficiare di acqua potabile e di acque di balneazione di buona qualità. Ciò assicurerà anche una gestione più sostenibile ed efficiente sotto il profilo delle risorse del ciclo dei nutrienti (azoto e fosforo).

La vigente legislazione dell'UE sulle acque<sup>128</sup> predispone un quadro normativo a tutela di standard elevati per tutti i corpi idrici nell'UE e prende in esame fonti specifiche di inquinamento (come, ad esempio, l'agricoltura, le aree urbane e le attività industriali). Richiede inoltre che gli impatti previsti dei cambiamenti climatici siano integrati negli strumenti di pianificazione corrispondenti come, ad esempio, nei piani di gestione del rischio di alluvioni e in quelli riguardanti i bacini idrografici, inclusi programmi di misure che contemplano le azioni che gli Stati membri

pianificano di adottare per conseguire gli obiettivi ambientali.

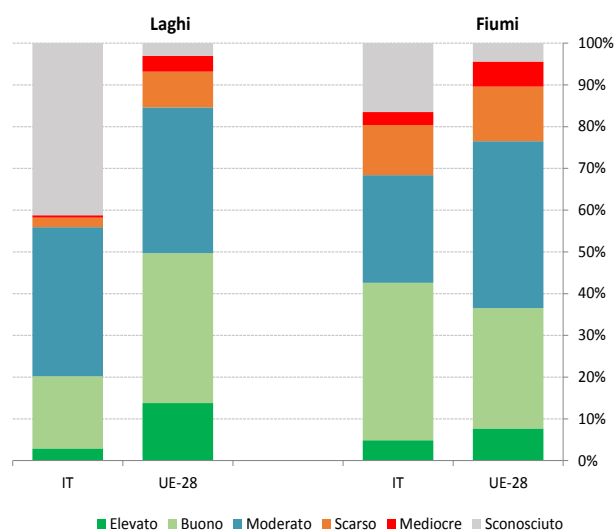
### Direttiva quadro sulle acque

L'Italia ha adottato e comunicato la seconda generazione di piani di gestione dei bacini idrografici nell'ambito della direttiva quadro sulle acque e la Commissione europea ne ha valutato lo stato e lo sviluppo dall'adozione della prima generazione di piani, comprese le azioni proposte nella relazione di riesame del 2017.

Le **pressioni più significative** sui corpi idrici superficiali in Italia derivano dal diffuso inquinamento proveniente dall'agricoltura (37 %) e dalle acque reflue urbane (20 %). Per i corpi sotterranei, le pressioni più significative sono causate dal diffuso inquinamento generato dall'agricoltura (30 %), così come dall'estrazione o dalla deviazione dei flussi (19 %).

L'inquinamento organico, chimico e da nutrienti genera gli **impatti più significativi** sui corpi idrici superficiali (25-26 %). Per le acque sotterranee, gli impatti più significativi derivano dall'inquinamento generato da sostanze chimiche (34 %), da nutrienti (29 %) e da processi di estrazione che superano le soglie consentite per le risorse idriche sotterranee (26 %).

Figura 18: stato o potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali in Italia<sup>129</sup>



Lo **stato ecologico** è stato classificato per la maggior parte dei corpi idrici, come illustrato nella figura 18, diversamente dai primi piani di gestione dei bacini idrografici, in cui un'ampia percentuale di corpi idrici non era stata classificata. Vi è stato un aumento della proporzione di corpi idrici superficiali caratterizzati da un buono o migliore stato/potenziale ecologico, che sono

<sup>125</sup> Commissione europea, [Good Practice Report – European Green Leaf 2017](#), pag. 30.

<sup>126</sup> Commissione europea, [Schede informative di buone pratiche in merito al riconoscimento "Capitale verde europea" \(EGCA, European Green Capital Award\) 2019](#).

<sup>127</sup> [Newsrimini](#).

<sup>128</sup> Ne fanno parte la [direttiva sulle acque di balneazione \(2006/7/CE\)](#), la [direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane \(91/271/CEE\)](#) (sugli scarichi di acque reflue urbane e di determinate acque reflue industriali), la [direttiva sull'acqua potabile \(98/83/CE\)](#) (sulla qualità dell'acqua potabile), la [direttiva quadro sulle acque \(2000/60/CE\)](#) (sulla gestione delle risorse idriche), la [direttiva sui nitrati \(91/676/CEE\)](#) e la [direttiva sulle alluvioni \(2007/60/CE\)](#).

<sup>129</sup> AEA, [Dashboard WISE](#).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

passati dal 25 % del primo ciclo dei piani al 42 % del secondo ciclo.

Lo stato/potenziale ecologico è stato ritenuto meno buono per il 65 % dei laghi, il 50 % dei fiumi e il 95 % delle acque di transizione. Ciò evidenzia che all'Italia resta ancora molto da fare per conseguire gli obiettivi di buono stato/potenziale stabiliti dalla direttiva quadro sulle acque.

Tra il primo e il secondo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici vi è stato un significativo aumento della proporzione di corpi idrici superficiali con un **buono stato chimico** (dal 18 % al 72 %) e un aumento della proporzione di quelli che non riescono a conseguire un buono stato (dal 4,8 % all'8,5 %). È da notare che la proporzione di quelli di cui non si conosce lo stato si è ridotta significativamente, passando dal 78 % al 20 %; ciò riflette la maggiore portata territoriale del monitoraggio.

Il numero totale di corpi sotterranei che non raggiungono un **buono stato quantitativo** è aumentato in modo significativo (del 15 %) dal primo al secondo ciclo di piani di gestione. Tale aumento si riflette anche in termini di aree di corpi sotterranei non in grado di raggiungere un buono stato. Una ragione di tale aumento è legata al fatto che nel primo ciclo di piani non erano disponibili informazioni provenienti dalla Sicilia.

Nei piani di gestione sono individuate pressioni significative, le quali vengono affrontate tramite misure (tipologie chiave di misure), ad eccezione della Sicilia; tuttavia, non vi sono informazioni chiare riguardo alla portata, alla tempistica e ai finanziamenti delle misure nel secondo ciclo di piani e non tutte le misure del primo programma sono complete (in particolare, la "governance" è stata indicata dall'Italia come un ostacolo all'attuazione delle misure).

### Direttiva sull'acqua potabile

In materia di **acqua potabile** non sono pervenuti dati aggiornati dal riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017<sup>130</sup>. Tuttavia, la Commissione è consapevole del fatto che in specifiche aree dell'Italia vi sono ancora problemi legati all'acqua potabile (come, ad esempio, il caso dell'arsenico e del fluoruro presenti nell'acqua potabile nel Lazio).

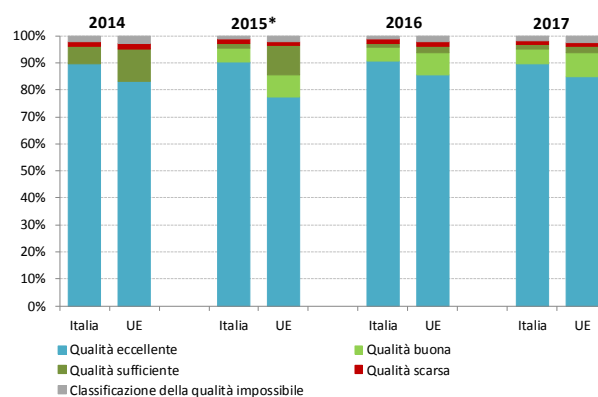
Anche le fuoriuscite di acqua potabile possono rappresentare un problema. Le città dell'Italia centrale e meridionale registrano livelli più elevati di fuoriuscite di acqua potabile rispetto alla media nazionale. I livelli più elevati di fuoriuscite nel 2012 sono stati registrati a Catania (tasso del 56,9 %) e a Cagliari (tasso del

58,5 %)<sup>131</sup>. Il tasso nazionale di fuoriuscite è del 39 %<sup>132</sup>. È stato predisposto un piano nazionale di ammodernamento di cisterne e acquedotti. A Milano<sup>133</sup> e ad Ancona<sup>134</sup> i fondi del FEIS vengono utilizzati per migliorare l'approvvigionamento idrico.

### Direttiva sulle acque di balneazione

La figura 19 mostra che nel 2017 l'89,9 % delle 5 531 **acque di balneazione** italiane era di qualità eccellente, il 5,2 % di buona qualità e l'1,9 % di qualità sufficiente (rispettivamente il 90,8 %, il 4,9 % e l'1,5 % nel 2016). Nel 2017 l'1,4 % delle acque di balneazione italiane era di scarsa qualità<sup>135</sup>. Informazioni dettagliate sulle acque di balneazione italiane sono disponibili su un portale nazionale<sup>136</sup> e tramite un visualizzatore interattivo di mappe fornito dall'Agenzia europea dell'ambiente<sup>137</sup>.

Figura 19: qualità delle acque di balneazione 2014-2017<sup>138</sup>



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

### Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane

Per quanto riguarda il **trattamento delle acque reflue urbane**, l'Italia presenta un certo ritardo in materia di conformità alla direttiva sul trattamento delle acque reflue. Ciò rappresenta una fonte di preoccupazioni. Nel complesso, in Italia nel 2014 il 93,8 % delle acque reflue veniva raccolto e il 71,9 % del carico raccolto era sottoposto a trattamento secondario<sup>139</sup>.

<sup>131</sup> ISTAT, [UrBes](#) 2015, pag. 30.

<sup>132</sup> Commissione europea-OCSE, progetto di scheda sull'Italia, valutazione delle necessità d'investimento e delle capacità finanziarie degli Stati membri per approvvigionamento idrico, servizi igienici e protezione contro le alluvioni, 2018.

<sup>133</sup> FEIS, [Ammodernamento delle infrastrutture idriche dell'area metropolitana di Milano](#).

<sup>134</sup> FEIS, [Multiservizi settore idrico Ancona](#).

<sup>135</sup> Agenzia europea dell'ambiente, 2017. [European bathing water quality in 2016](#), pag. 17.

<sup>136</sup> Ministero della Salute, [Il Portale Acque](#).

<sup>137</sup> AEA, [Stato delle acque di balneazione](#).

<sup>138</sup> AEA, [European bathing water quality in 2017](#), 2018, pag. 21.

<sup>139</sup> Commissione europea, nona relazione sullo stato di attuazione e i programmi per l'attuazione della direttiva concernente il trattamento

<sup>130</sup> Dalle ultime comunicazioni, la conformità ai parametri microbiologici e chimici della direttiva sull'acqua potabile è risultata molto elevata.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

Un totale di 976 agglomerati è stato considerato inadempiente, il che ha prodotto effetti negativi su una popolazione equivalente a oltre 28 milioni di persone. In generale è stato riscontrato un miglioramento in termini di conformità a livello nazionale del 15 % circa, ma nelle regioni meridionali tale tasso varia tra il 25 % della Puglia e il 3 % della Calabria.

L'Italia ha nominato un commissario per le emergenze nel 2017 per risolvere tali casi di violazione. Inoltre, la Calabria, la regione con il più alto numero di casi di violazione, ha messo a punto un database contenente tutti gli agglomerati soggetti a procedimenti giuridici dovuti a tali violazioni, il che ha permesso di aumentare la trasparenza<sup>140</sup>. La CGUE ha emesso una sentenza contro l'Italia il 31 maggio 2018 per l'inosservanza della direttiva sul trattamento delle acque reflue, condannando il paese al pagamento di ammende.

Nel 2014 le autorità italiane hanno stimato che fossero necessari investimenti pari a 3 000 milioni di EUR per garantire adeguati sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane conformi alla direttiva pertinente. L'Italia ha stimato che devono essere sviluppati circa 3 000 progetti su sistemi di raccolta e impianti di trattamento per conformarsi alla direttiva<sup>141</sup>.

Tuttavia, un recente studio dell'OCSE<sup>142</sup> ha stimato per l'Italia la necessità di investimenti ben più ingenti<sup>143</sup> sia per sistemi di approvvigionamento dell'acqua che per impianti di trattamento delle acque reflue pari a circa 20 155 milioni di EUR entro il 2030<sup>144</sup>.

Nel complesso, secondo gli ultimi dati disponibili, in Italia viene raccolto il 99,2 % delle acque reflue.

---

delle acque reflue urbane ([COM\(2017\) 749](#)) e documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione ([SWD\(2017\) 445](#)).

<sup>140</sup> Regione Calabria, [Banca dati](#).

<sup>141</sup> Commissione europea, nona relazione sullo stato di attuazione e i programmi per l'attuazione della direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane ([COM\(2017\) 749](#)) e documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione ([SWD\(2017\) 445](#)).

<sup>142</sup> OCSE, necessità di investimenti nel settore idrico e capacità finanziarie degli Stati membri dell'UE, risultati preliminari – *relazione non ancora pubblicata*.

<sup>143</sup> Le previsioni preliminari sulle esigenze in termini di approvvigionamento idrico e servizi igienici presumono 1) un aumento della crescita della popolazione, 2) una piena conformità alla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, 3) un miglioramento della rete di approvvigionamento idrico, 4) piena conformità alla nuova direttiva sull'acqua potabile. Le fonti di dati per lo studio dell'OCSE includono informazioni disponibili e comparabili provenienti da tutti gli Stati membri.

<sup>144</sup> Tale importo è necessario a garantire la conformità alla proposta di una nuova direttiva sull'acqua potabile e a coprire i costi per raggiungere livelli di efficienza maggiori, connettere ulteriori parti della popolazione e conformarsi alla vigente direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane.

Secondo l'ultima relazione di attuazione basata sui dati del 2014, la situazione riguardante le acque reflue in Italia era la seguente:

- per il trattamento secondario: l'11,1 % del carico di acque reflue collegato a sistemi di raccolta non veniva trattato in modo adeguato;
- per trattamenti più rigorosi rispetto al trattamento secondario: il 12,9 % del carico di acque reflue connesso ai sistemi di raccolta (in cui tale trattamento è richiesto dalla direttiva) non veniva trattato in modo adeguato<sup>145</sup>.

In Italia, i servizi idrici integrati (rete idrica pubblica, trattamento delle acque reflue e impianti fognari) sono regolamentati da un'autorità indipendente chiamata ARERA<sup>146</sup>, che approva le metodologie tariffarie e i piani tariffari dei servizi idrici. Il calcolo delle tariffe si basa sia su criteri di rimborso ex post che su un plafond per promuovere l'efficienza. Le tariffe vengono definite in modo trasparente. Quando i servizi si conformano al quadro normativo, la direttiva quadro sulle acque permette loro di recuperare interamente i costi tramite i proventi generati. Il rafforzamento della certezza giuridica e normativa attrae investitori commerciali. Dal 2014 è stato registrato un aumento costante degli investimenti nel settore idrico italiano (gli investimenti sono incrementati del 55 % tra il 2012 e il 2015).

Come menzionato nel riesame del 2017, un nuovo meccanismo tariffario sviluppato nel 2013 prende in considerazione le circostanze operative iniziali di ogni operatore di servizi idrici. In seguito, il meccanismo fornisce incentivi all'operatore per investire nelle sue attività operative e renderle più efficienti. Tale incentivo equivale a 33 EUR pro capite all'anno e permettere di colmare le lacune infrastrutturali degli impianti fognari e di trattamento delle acque reflue<sup>147</sup>. Più dell'80 % degli investimenti nel settore idrico è finanziato attualmente tramite tariffe che permettono ai servizi di recuperare interamente i costi, anziché attraverso il bilancio pubblico.

Nel periodo 2016-2019, gli investimenti previsti finanziati tramite tali tariffe ammontano a 7,8 miliardi di EUR, o a 9,9 miliardi di EUR in totale quando vengono inclusi i fondi pubblici<sup>148</sup>.

I recenti cambiamenti riguardanti il mercato dei servizi di approvvigionamento idrico e dei servizi sanitari hanno reso le risorse idriche economicamente più accessibili per

---

<sup>145</sup> Distanza dai tassi fissati come obiettivi dalla Commissione europea, nona relazione sullo stato di attuazione e i programmi per l'attuazione della direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane ([COM\(2017\) 749](#)) e documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione ([SWD\(2017\) 445](#)).

<sup>146</sup> ARERA, in precedenza AEEGSI, menzionata nel riesame del 2017.

<sup>147</sup> ARERA 2016, Relazione annuale.

<sup>148</sup> ARERA 2017, Relazione annuale.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

le persone a basso reddito. Il governo ha inoltre introdotto una serie di nuovi standard di qualità tecnica e infrastrutturale. Si prevede che saranno necessari futuri investimenti per conseguire questi nuovi obiettivi<sup>149</sup>.

Pur essendo il maggiore utilizzatore d'acqua nel paese, i prezzi dell'acqua nel settore agricolo sono inferiori a quelli domestici e industriali, determinando uno scarso incentivo a un uso efficiente dell'acqua.

Gli stanziamenti del FESR per il periodo 2014-2020 ammontano a 654,9 milioni di EUR per il trattamento delle acque reflue urbane e a 883,8 milioni di EUR per il settore dell'acqua potabile. La Puglia sta spendendo in modo efficiente i fondi del FESR per il trattamento delle acque reflue urbane, poiché è stato evidenziato che nel 2017 vi erano 236 000 cittadini connessi in più, rispetto all'obiettivo da raggiungere nel 2023 di 320 000 persone<sup>150</sup>; tuttavia ciò sembra rappresentare un'eccezione.

In Campania, oltre 800 milioni di EUR di fondi sono stati destinati dal FESR ai servizi idrici nel periodo 2014-2020. Anche i prestiti della Banca europea per gli investimenti vengono utilizzati per ammodernare e ampliare i servizi di trattamento delle acque reflue, come nel caso della Sardegna nel 2018.

Come menzionato nel riesame del 2017, in Italia si registrano fenomeni di carenza idrica e rischi di siccità. A febbraio del 2017 sono stati adottati orientamenti nazionali sulle procedure di estrazione e sulla creazione di deflussi ecologici<sup>151</sup>. Per massimizzare l'uso delle risorse idriche, gli operatori degli acquedotti impiegano acque reflue urbane per scopi agricoli, industriali e per domare gli incendi (ad esempio la Puglia nel quadro del FESR e del FEIS<sup>152</sup>, la Sardegna e il Veneto)<sup>153</sup>.

### Direttiva sui nitrati

La valutazione da parte della Commissione dei dati sull'attuazione della direttiva sui **nitrati** per il 2012-2015 evidenzia che vi sono stazioni di monitoraggio che presentano una concentrazione media annua di nitrati uguale o superiore a 50 mg/l in acque sotterranee al di fuori delle zone vulnerabili ai nitrati in diverse regioni, eccetto la Valle d'Aosta e l'Alto Adige. Nel 2015 la

Lombardia e il Piemonte hanno ricevuto deroghe fino al 31 dicembre 2019<sup>154</sup>.

### Direttiva sulle alluvioni

La direttiva sulle alluvioni ha istituito un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni, volto alla riduzione delle conseguenze nefaste associate ad alluvioni di portata significativa. L'Italia ha adottato e comunicato i primi piani di gestione del rischio di alluvioni nel quadro della direttiva e la Commissione europea ha condotto una valutazione, secondo la quale sono stati riscontrati sforzi favorevoli che hanno generato risultati positivi per quanto riguarda la definizione di obiettivi e di misure incentrate sulla prevenzione, la protezione e la preparazione. La valutazione ha inoltre evidenziato che, come nel caso di altri Stati membri, i piani di gestione dei rischi di alluvioni dell'Italia non prevedono ancora misure con un chiaro ordine di priorità e collegate agli obiettivi fissati, né una stima esaustiva del costo delle misure con l'identificazione delle specifiche fonti di finanziamento. Inoltre, vi è margine per dare maggiore spazio alle considerazioni sui cambiamenti climatici nei piani di monitoraggio del rischio di alluvioni, prevedendo anche un coordinamento con la strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC).

Nel 2016 sono state registrate 31 alluvioni su tutto il territorio nazionale<sup>155</sup>. Secondo i dati raccolti dall'ISPRA, i danni causati dalle alluvioni (e dalle frane) ammontavano ad almeno 1,96 miliardi di EUR (2016) e a 1,31 miliardi di EUR (2017). Nel novembre del 2018 l'Italia è stata nuovamente colpita da alluvioni e frane, e 6 milioni di EUR sono stati messi a disposizione da tutte le fonti<sup>156</sup>.

Il riesame del 2017 ha descritto in modo dettagliato il piano operativo nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico nel periodo 2015-2020. Nel marzo del 2017 sono stati messi da parte 2 miliardi di EUR nel quadro del piano per la mitigazione del rischio idrogeologico per il finanziamento di 500 progetti<sup>157</sup>.

Il FESR ha cofinanziato misure di controllo dei rischi di **alluvioni** in Veneto, riducendo il rischio del 75 % a Vicenza<sup>158</sup>. Il FESR ha inoltre destinato un milione di EUR per il progetto URAMET, per fornire dati meteorologici

<sup>149</sup> Commissione europea-OCSE, Progetto di scheda sull'Italia, valutazione delle necessità d'investimento e delle capacità finanziarie degli Stati membri per approvvigionamento idrico, servizi igienici e protezione contro le alluvioni, 2018.

<sup>150</sup> Relazione di attuazione annuale del FESR 2018, Puglia, pag. 69.

<sup>151</sup> [Deflussi ecologici](#).

<sup>152</sup> Commissione europea, [FEIS](#).

<sup>153</sup> CINSEDO, Seminario sulle risorse idriche, 5.10.2018; cfr. inoltre la ricostruzione dell'acquedotto di Favara di Burgio, progetto di relazione del novembre 2018, valutazione ex post di progetti principali finanziati dal FESR e dal Fondo di coesione tra il 2000 e il 2013.

<sup>154</sup> [Decisione di esecuzione \(UE\) 2016/1040 della Commissione](#), del 24 giugno 2016, che concede una deroga richiesta dalla Repubblica italiana con riguardo alle regioni Lombardia e Piemonte a norma della direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

<sup>155</sup> ISPRA, [Annuario dei dati ambientali 2017](#), tabella 15.8: elenco delle principali alluvioni avvenute in Italia nel 2016, pag. 60, capitolo 15 – Pericolosità geologiche.

<sup>156</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#), 30.10.2018.

<sup>157</sup> Relazione di attuazione annuale del FESR (relazione per i cittadini), Liguria, pag. 7.

<sup>158</sup> Commissione europea, [Panorama](#), estate 2018, n. 65, pag. 60.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

armonizzati riguardo ai forti temporali che si abbattano sulle regioni costiere italiane e francesi causati dai cambiamenti climatici<sup>159</sup>. L'Italia sta impiegando i finanziamenti del FESR e del FEASR per cofinanziare misure di difesa naturali dalle alluvioni<sup>160</sup>. Un esempio di tali infrastrutture verdi è il regime di pagamento dei servizi ecosistemici (PES), nel quadro del progetto "Bosco Limite" del programma LIFE, nella provincia di Padova<sup>161</sup>.

La BEI ha elargito un prestito di 800 milioni di EUR per mitigare i rischi idrogeologici e ha inoltre predisposto un prestito specifico per contrastare il rischio di inondazioni a monte di Firenze, zona colpita da una grave inondazione nel 1966.

### Azioni prioritarie per il 2019

- Adottare misure per armonizzare i diversi approcci regionali, in particolare per quanto riguarda la definizione dell'importanza delle pressioni in relazione alla direttiva quadro sulle acque.
- Rafforzare i sistemi di misurazione di tutte le estrazioni e rivedere i sistemi di permessi di estrazioni, soprattutto in zone con problemi di carenza idrica.
- Designare le zone vulnerabili ai nitrati mancanti.
- Adottare misure per rafforzare l'importanza degli aspetti riguardanti i cambiamenti climatici nei piani di gestione del rischio di alluvioni, compreso il coordinamento con la strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici.

### Sostanze chimiche

L'UE intende garantire che entro il 2020 le sostanze chimiche siano prodotte e impiegate secondo modalità in grado di ridurre al minimo gli effetti negativi significativi sulla salute umana e sull'ambiente. È in corso di preparazione una strategia UE per un ambiente non tossico a favore dell'innovazione e dello sviluppo di sostanze alternative sostenibili, tra cui opzioni non chimiche.

La legislazione dell'UE sulle sostanze chimiche<sup>162</sup> garantisce una protezione di base della salute umana e dell'ambiente, e assicura stabilità e prevedibilità per gli operatori economici nel mercato interno.

<sup>159</sup> Relazione di attuazione annuale del FESR per il 2018 (relazione per i cittadini), FR-IT (Alcotra), pag. 7.

<sup>160</sup> Dati secondari sintetizzati nella scheda sull'Italia della Commissione europea-OCSE, valutazione delle necessità d'investimento e delle capacità finanziarie degli Stati membri per approvvigionamento idrico, servizi igienici e protezione contro le alluvioni, 2018.

<sup>161</sup> [Bosco Limite](#).

<sup>162</sup> Principalmente per le sostanze chimiche: regolamento REACH (GU L 396 del 30.12.2006, pag. 1); per la classificazione, l'etichettatura e l'imballaggio: il regolamento CLP (GU L 252 del 31.12.2006, pag. 1), insieme alla legislazione sui biocidi e sui prodotti fitosanitari.

La relazione dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) del 2016 sull'applicazione dei regolamenti REACH e CLP<sup>163</sup> ha evidenziato che le attività di esecuzione sono ancora in corso di definizione. Nel Forum per lo scambio di informazioni sull'applicazione, i progetti coordinati in materia di applicazione<sup>164</sup> hanno evidenziato che l'efficacia delle attività di attuazione può essere ancora migliorata, in particolare per quanto riguarda gli obblighi di registrazione e le schede dati di sicurezza, in cui è stato registrato un livello relativamente elevato di non conformità.

Vi è margine per un ulteriore miglioramento delle attività nazionali di applicazione per quanto concerne l'armonizzazione delle norme in tutta l'Unione, compresi i controlli sulle merci importate. È inoltre evidente che l'applicazione è ancora carente in alcuni Stati membri, in particolare per quanto riguarda il controllo delle importazioni e gli obblighi relativi alla catena di approvvigionamento. L'architettura delle capacità di applicazione continua ad essere complessa nella maggior parte dei paesi dell'UE. I progetti di applicazione hanno inoltre rivelato alcune differenze tra gli Stati membri (ad esempio, alcuni comunicano sistematicamente livelli di conformità maggiori rispetto alla media UE, mentre altri comunicano livelli inferiori).

Uno studio della Commissione del 2015 aveva già evidenziato l'importanza di un'armonizzazione nell'attuazione del regolamento REACH a livello di Stati membri, in termini di vigilanza del mercato e di applicazione delle norme; ciò è considerato un fattore fondamentale per assicurare il buon funzionamento di un mercato unico armonizzato<sup>165</sup>.

Nel marzo del 2018 la Commissione ha pubblicato una valutazione del regolamento REACH<sup>166</sup>. La valutazione conclude che il regolamento consegue gli obiettivi fissati, anche se i progressi sono più lenti del previsto. Inoltre, i fascicoli di registrazione sono spesso incompleti. La valutazione sottolinea la necessità di un miglioramento dell'applicazione da parte di tutti gli attori, tra cui i dichiaranti, gli utilizzatori a valle, e soprattutto da parte degli importatori, per garantire un quadro equo, conseguire gli obiettivi del regolamento REACH e assicurare la coerenza con le azioni previste per migliorare la conformità e la governance ambientali. A tale riguardo, è stato considerato importante garantire

<sup>163</sup> Agenzia europea per le sostanze chimiche, [Report on the Operation of REACH and CLP 2016](#).

<sup>164</sup> ECHA, sulla base dei progetti [REF-1](#), [REF-2](#) e [REF-3](#).

<sup>165</sup> Commissione europea (2015), *Monitoring the Impacts of REACH on Innovation, Competitiveness and SMEs*. Bruxelles: Commissione europea.

<sup>166</sup> [COM\(2018\) 116 final](#): Relazione generale della Commissione sull'applicazione del regolamento REACH e sulla revisione di alcuni elementi. Conclusioni e azioni. Bruxelles, 5.3.2018.



## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

una comunicazione coerente delle attività di applicazione messe a punto dagli Stati membri.

L'autorità italiana competente per l'attuazione del regolamento REACH è il ministero della Salute. Il decreto interministeriale nazionale del 22 novembre 2007, GU n. 12 del 15 gennaio 2008, stabilisce la cooperazione tra l'autorità competente e altre amministrazioni (ministero dell'Ambiente, ministero dello Sviluppo economico, Istituto superiore di sanità, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale e le regioni)<sup>166</sup>.

L'Italia è uno dei maggiori produttori di sostanze chimiche in Europa. L'industria chimica italiana si concentra nel Nord del paese, vicino ai mercati europei e alle aziende dei clienti locali. Le PMI rivestono un ruolo significativo in molti paesi europei, ma la loro presenza è particolarmente importante in Italia, dove rappresentano il 39 % del valore totale della produzione di sostanze chimiche<sup>167</sup>. Per di più, in Italia un numero più elevato di microimprese (aziende più piccole delle PMI) rispetto ad altri Stati membri produce sostanze chimiche<sup>168</sup>.

In due terzi dei campioni di acque superficiali esaminati dall'ISPRA è stata rilevata la presenza di pesticidi, e tale problema è particolarmente grave nell'Italia nordorientale<sup>169</sup>. Le sostanze chimiche maggiormente presenti nelle acque superficiali sono il glifosato e il suo metabolita AMPA. Il ministero dell'Ambiente ha annunciato un riesame dei limiti di scarico delle sostanze polifluoroalchiliche (PFAS) e di altre sostanze chimiche<sup>170</sup>; in seguito a un'emergenza nel 2017, la regione Veneto ha impiegato un sistema di acquedotti per ridurre le concentrazioni nelle aree maggiormente colpite<sup>171</sup>.

Il comitato di coordinamento tecnico italiano è un esempio di migliore pratica nel quadro della governance a livello nazionale del regolamento REACH. Detto comitato<sup>172</sup> 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<sup>173</sup> che consente un dialogo continuo tra tutti i portatori di interessi pertinenti.

L'Italia sta utilizzando la rete Enterprise Europe della Commissione per sensibilizzare le imprese circa i loro

ruoli e obblighi nell'ambito del regolamento REACH, una sfida particolarmente complessa se si considera l'elevato numero di microimprese e PMI del settore chimico<sup>174</sup>.

L'Italia ha intrapreso una serie di azioni per promuovere la sostituzione delle sostanze chimiche pericolose tra il 2010 e il 2018. Nel 2017 sono stati organizzati due eventi specifici con la partecipazione dell'ECHA e della Commissione ed è stato promosso un sondaggio tra gli operatori del settore per avere maggiori informazioni su casi di sostituzione. Nel 2018 sono stati previsti due nuovi seminari e un gruppo di lavoro sul tema della sostituzione è stato istituito nel quadro del ministero della Salute<sup>175 176</sup>. In Italia, gli ispettori REACH sono stati formati dall'ECHA<sup>177</sup>.

Anche diversi progetti LIFE sulle sostanze chimiche sono stati finanziati in Italia<sup>178</sup>.

È inoltre in corso una procedura d'infrazione contro l'Italia per la mancata conformità della legislazione italiana alla direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a scopi scientifici. Tra le altre cose, l'Italia ha introdotto misure più rigorose, andando dunque oltre la discrezionalità normativa permessa dalla direttiva.

### Rendere le città più sostenibili

La politica dell'UE sull'ambiente urbano incoraggia le città a mettere a punto politiche per una pianificazione e progettazione urbana sostenibile. Ciò dovrebbe includere approcci innovativi in relazione a trasporto pubblico urbano e mobilità, edifici sostenibili, efficienza energetica e conservazione della biodiversità urbana.

L'Europa può essere vista come un'Unione di città e comuni: circa il 75 % della popolazione dell'UE vive in aree urbane e si prevede che tale dato aumenterà fino a raggiungere poco più dell'80 % entro il 2050<sup>179</sup>. L'ambiente urbano pone sfide particolari in relazione all'ambiente e alla salute umana, pur fornendo anche opportunità e un miglior utilizzo delle risorse. I comuni vengono stimolati a diventare più verdi tramite i premi

<sup>166</sup> ECHA.

<sup>167</sup> Federchimica.

<sup>168</sup> CEES, RPA & Okopol, [Monitoring the Impacts of REACH on Innovation, Competitiveness and SMEs](#), relazione finale, dicembre 2015, pagg. 103-104.

<sup>169</sup> ISPRA, [Rapporto nazionale pesticidi nelle acque](#).

<sup>170</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#), 8.8.2018.

<sup>171</sup> F. Strazzabosco, CINSEDO, seminario sulle acque, 5.10.2018.

<sup>172</sup> Ministero dell'Ambiente, [Decreto ministeriale](#) 22.11.2007.

<sup>173</sup> Governo italiano, [REACH – Prodotti chimici: informiamo i cittadini](#).

<sup>174</sup> CEES, RPA & Okopol, [Monitoring the Impacts of REACH on Innovation, Competitiveness and SMEs](#), relazione finale, dicembre 2015, pag. vii.

<sup>175</sup> Governo italiano, [REACH and Substitution in Italy: challenges and opportunities](#).

[REACH and Substitution in Italy: challenges and opportunities](#), 2018.

<sup>176</sup> ECHA, [Strategy to promote substitution to safer chemicals through innovation](#), dicembre 2017, pag. 18.

<sup>177</sup> CEES, RPA & Okopol, [Monitoring the Impacts of REACH on Innovation, Competitiveness and SMEs](#), relazione finale, dicembre 2015, pag. 55.

<sup>178</sup> Ad esempio, [LIFE PHOENIX](#) e [LIFE MATHER](#).

<sup>179</sup> Commissione europea, Eurostat, [Urban Europe](#), 2016, pag. 9.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

"Green Capital Award"<sup>180</sup>, "Green Leaf Award"<sup>181</sup> e lo strumento "Città verdi"<sup>182</sup>.

### Finanziare città più verdi

L'Italia ha destinato il 5 % del suo bilancio FESR per il periodo 2014-2020 allo sviluppo urbano sostenibile. Esiste anche un programma operativo nazionale del FESR per le città metropolitane per il periodo 2014-2020.

Inoltre, l'Italia partecipa alla rete di sviluppo urbano<sup>183</sup>. La città di Portici nell'area metropolitana di Napoli ha vinto il premio "azioni urbane innovative" sulla qualità dell'aria urbana a ottobre del 2018.

### Partecipazione alle iniziative dell'UE e alle reti di sviluppo urbano

Fino ad ora, nessuna città italiana ha vinto o è stata selezionata per il premio europeo "Città verdi" o per il "Green Leaf Award". Per quanto riguarda il premio "Città verdi", Reggio Emilia ha fatto domanda nel 2016, Bologna e Firenze per il 2019 e Prato per il 2020. Per quanto riguarda il premio "Green Leaf Award" Grottaglie ha fatto domanda nel 2018, Aosta, Orbassano e San Miniato nel 2017 e Siena nel 2015.

Le città italiane sono coinvolte in 26 reti tematiche riguardanti questioni urbane tramite l'iniziativa URBACT finanziata dal FESR per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile<sup>184</sup>. Le città italiane coordinano attualmente diverse reti URBACT: Cesena coordina l'iniziativa "Jobtown", che mira a promuovere occupazione e opportunità per i giovani. Genova coordina la rete "Interactive Cities", volta a migliorare i media digitali, i social media e i contenuti generati dagli utenti. Napoli coordina la rete "Second Chance", che mira a un migliore impiego di edifici e complessi di edifici vuoti. Coordina inoltre la rete CTUR per il recupero del patrimonio urbano e portuale. Piacenza sta coordinando la rete "MAPS" (Military Assets as Public Spaces). San Donà di Piave sta coordinando la rete "CityCentreDoctor" per far rivivere i centri cittadini. Torino sta coordinando la rete "Building Healthy Communities". Venezia è capofila della rete "MILE" per le regioni che promuovono un cambiamento economico.



Le città italiane sono anche fortemente coinvolte in iniziative come "Eurocities" e il Patto dei sindaci dell'UE.

Inoltre, le città italiane partecipano a diverse iniziative sostenute dall'UE- riguardanti le "città intelligenti", soprattutto per quanto riguarda l'energia<sup>185</sup>.

Tutti questi sforzi dovrebbero essere incoraggiati, in quanto poco più del 19,4 % dei cittadini italiani ha riferito nel 2017 di vivere in zone colpite dall'inquinamento, dalla sporcizia e da altri problemi ambientali. Ciò rispetto a una media UE del 20,0 %<sup>186</sup>. La variazione di tali percentuali negli ultimi anni è mostrata nella figura 20.

La Fondazione per lo sviluppo sostenibile ha pubblicato nel 2017 una relazione che si concentra in modo specifico sulle sfide con cui si confrontano le città in materia di economia verde<sup>187</sup>. Legambiente pubblica una relazione annuale sull'ecosistema urbano<sup>188</sup>. Le relazioni annuali del CENSIS sono un'altra fonte di informazioni sulle tendenze sociali in ambito urbano di pertinenza ambientale.

Il progetto PASTA finanziato dall'UE ha messo a confronto i problemi dei cittadini riguardo all'inquinamento atmosferico in sette città europee. Tali risultati hanno evidenziato che, in media, il 58 % dei partecipanti era preoccupato per gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute, mentre la percentuale riguardante la città di Roma si attestava al 72 %<sup>189</sup>.

<sup>180</sup> Commissione europea, [Green Capital Award](#).

<sup>181</sup> Commissione europea, [Green Leaf Award](#).

<sup>182</sup> Commissione europea, [strumento Città verdi](#).

<sup>183</sup> Commissione europea, [Rete di sviluppo urbano](#).

<sup>184</sup> [URBACT](#).

<sup>185</sup> [Sistema di informazione dell'UE riguardante le città intelligenti](#).

<sup>186</sup> Commissione europea, Eurostat, [Inquinamento, sporcizia o altri problemi ambientali per grado di urbanizzazione](#).

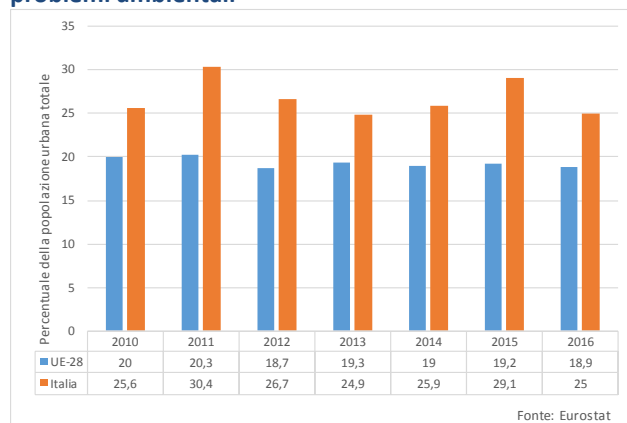
<sup>187</sup> Fondazione per lo sviluppo sostenibile, [Relazione sullo stato della green economy 2017](#), pagg. 10-33.

<sup>188</sup> Legambiente, [Ecosistema Urbano 2017](#).

<sup>189</sup> Dons, E., Laeremans, M., AnayaBoig, E. et al. (2018). In sette città europee, le preoccupazioni per gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute sono legate ai livelli di NO<sub>2</sub>. *Air Quality, Atmosphere & Health* 11(5), 591-599.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

**Figura 20: cittadini italiani che affermano di vivere in un'area soggetta a inquinamento, sporcizia o altri problemi ambientali<sup>190</sup>**



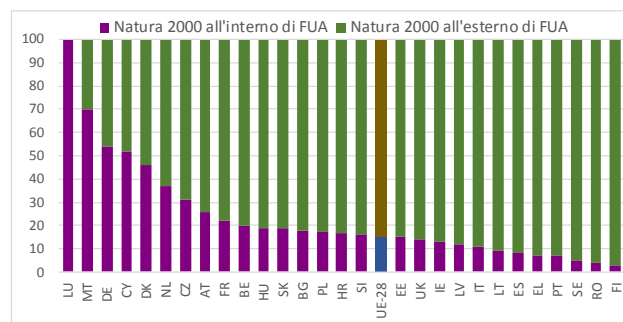
### Natura e città

L'11 % della rete Natura 2000 in Italia si iscrive all'interno di aree urbane, al di sotto della media UE del 15 %<sup>191</sup> (cfr. figura 21). L'indicatore riguardante l'accesso alle aree verdi<sup>192</sup> (un numero più elevato vuol dire un accesso maggiore o più semplice) si configura come segue: Milano: 6,9; Napoli: 4,1; Roma: 11,7. Tra le 14 città metropolitane in Italia<sup>193</sup> la più ecologica è Genova, con un indicatore pari a 17,3, mentre la meno ecologica è Messina, con un indicatore pari a 0,9.

L'agenzia statistica italiana ISTAT non dispone di altre informazioni aggiornate sullo spazio urbano verde<sup>194</sup>.

Uno studio sui sistemi di drenaggio urbani sostenibili ad Avola, in Sicilia, hanno mostrato che i tetti verdi possono essere più efficaci rispetto ad una pavimentazione permeabile per il controllo del rischio di inondazioni. Nello studio, i tetti verdi hanno dimezzato il volume delle inondazioni su un periodo di 10 anni, mentre una pavimentazione permeabile ha ridotto solo di poco l'incidenza delle inondazioni<sup>195</sup>.

**Figura 21: proporzione della rete Natura 2000 nelle aree urbane funzionali<sup>196</sup>**



La legge di bilancio annuale del 2018 prevede un bonus verde del 36 % sulle spese fino a 5 000 EUR per la ristrutturazione e l'irrigazione di giardini e aree verdi nei complessi di edifici.

### Espansione urbana

Nel 2009 l'Italia ha registrato la più elevata proliferazione urbana ponderata (WUP), con 2,18 UPU/m<sup>2</sup><sup>197</sup> rispetto a una media europea (UE28+SEE4) di 1,64 UPU/m<sup>2</sup>. Ciò rappresenta un aumento del 4,59 % dal 2006 al 2009<sup>198</sup>. L'urbanizzazione è più elevata al Nord, con la Lombardia che registra una WUP di 4,30 UPU/m<sup>2</sup>.

### Congestione del traffico e mobilità urbana

Le automobili rappresentano un'ampia percentuale della "ripartizione modale" in Italia (la percentuale di passeggeri km percorsi in un paese, su autoveicoli privati, treni, autobus o pullman). Il numero totale di autoveicoli nel 2015 rispetto alla ripartizione modale era dell'80,7 % (media UE: 81,3 %)<sup>199</sup>. L'Italia registra inoltre un tasso elevato per quanto riguarda il possesso di autoveicoli. Nel 2016 l'Italia registrava 625 autoveicoli su mille abitanti, ben al di sopra della media dell'UE pari a 505 autoveicoli<sup>200</sup>.

Esiste un programma nazionale dedicato del FESR per le città metropolitane per il periodo 2014-2020. Il collegato ambientale<sup>201</sup> del 2015 eroga inoltre fondi per un trasporto sostenibile nelle città.

Secondo INRIX, un'azienda di analisi dei dati dei trasporti, il numero medio di ore trascorse nel traffico stradale agli orari di punta in Italia nel 2017 è stato pari a 15. Roma è risultata essere la città più congestionata dal traffico, con

<sup>190</sup> Commissione europea, Eurostat, [Inquinamento, sporcizia o altri problemi ambientali per grado di urbanizzazione](#).

<sup>191</sup> Commissione europea, 2017, [Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale](#), pag. 121.

<sup>192</sup> Area mediana (in ettari), misurata in rapporto alla popolazione, di aree urbane verdi e foreste a cui si può accedere a piedi in 10 minuti.

<sup>193</sup> Nel quadro del [PON Città metropolitane del FESR](#).

<sup>194</sup> ISTAT, [Verde urbano](#), ultimi dati presentati nel riesame del 2017.

<sup>195</sup> Pappalardo, V., La Rosa, D., Campisano, A., La Greca, P. (2017). "The potential of green infrastructure application in urban runoff control for land use planning: A preliminary evaluation from a southern Italy case study". *Ecosystem Services*. 26(B): pagg. 345-354.

<sup>196</sup> Commissione europea, [Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale](#), 2017, pag. 121.

<sup>197</sup> Le unità di diffusione urbana (Urban Permeation Units, UPU) misurano la grandezza delle aree edificate, nonché il grado di dispersione nella regione.

<sup>198</sup> AEA, [Urban Sprawl in Europe](#), allegato I, pagg. 4-5; pag. 14.

<sup>199</sup> Commissione europea, [Transport in the European Union – Current Trends and Issues](#), pag. 69, 2018.

<sup>200</sup> Eurostat, [Autoveicoli per 1 000 abitanti](#), 2018.

<sup>201</sup> Legge n. 221 del 28.12.2015, in vigore dal 4.2.2016.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

39 ore<sup>202</sup>. In Italia le persone hanno trascorso nel 2016 quasi 38 ore nel traffico, un aumento rispetto alle 35,5 ore del 2014<sup>203</sup>.

Poco più della metà delle persone (56 %) che vivono in città camminano quotidianamente, rispetto alla media europea del 68 %. Il 66 % degli italiani che vivono in città dice di utilizzare quotidianamente la macchina, rispetto alla media UE del 50 %. Per quanto riguarda i trasporti pubblici, il 13 % degli italiani che vivono in città utilizzano i trasporti pubblici quotidianamente, un valore al di sotto della media UE del 16 %. Quando vengono interrogati circa l'uso della bicicletta in città, il 13 % dei cittadini italiani afferma di utilizzarla almeno una volta al giorno, rispetto a una media UE del 12 %<sup>204</sup>.

"Mobilità intelligente" vuol dire aumentare la sostenibilità, l'efficienza e l'efficacia del sistema dei trasporti, in primo luogo tramite una migliore connettività. Uno studio del 2017<sup>205</sup> ha esaminato il trasporto sostenibile a livello nazionale in Italia dal 2005 al 2015 per capire in che modo fossero attuati i piani di mobilità urbana sostenibile, SUMP, proposti dalla Commissione nel 2013. Tali piani costituiscono il quadro di riferimento per gli investimenti a titolo del FESR, e in Italia un decreto<sup>206</sup> impone ai comuni con più di 100 000 abitanti di preparare e adottare tali piani nell'arco di due anni.

I ricercatori hanno esaminato 22 città italiane per valutare le evoluzioni nel trasporto pubblico, nelle piste ciclabili e nei servizi di bike-sharing e di car-sharing.

Secondo lo studio, il trasporto pubblico è stato interessato dai minori cambiamenti, con una domanda costante tra il 2005 e il 2015. I miglioramenti principali nel trasporto pubblico sono stati riscontrati nella tecnologia, come ad esempio nel caso delle applicazioni per smartphone impiegate per acquistare biglietti o per controllare gli orari. Per quanto riguarda le piste ciclabili, le città italiane settentrionali hanno in genere registrato maggiori sviluppi, sebbene Cagliari e Palermo abbiano esteso la rete di piste ciclabili e le infrastrutture dedicate ai ciclisti. Lo studio ha inoltre evidenziato che i sistemi di bike-sharing hanno avuto una rapida espansione nel corso di dieci anni.

Secondo lo studio, anche i servizi di car-sharing si sono diffusi in Italia. Nel 2005 il car-sharing era disponibile solo in quattro città, ma entro il 2015 la disponibilità in tali città è aumentata e altre cinque città hanno messo a

punto tali servizi. Tuttavia, i ricercatori evidenziano che il successo del car-sharing è legato a buoni sistemi di trasporto pubblico, in quanto i due servizi sono complementari. Anche i servizi di "park-and-ride" si sono sviluppati nella maggior parte delle città.

Lo studio ha dimostrato che i modi di trasporto elettrici erano ancora limitati in Italia e che i veicoli elettrici costituivano solo lo 0,01 % di tutti gli autoveicoli nelle città prese in esame nel 2015.

Non tutti gli italiani hanno facile accesso ai trasporti pubblici. Nel 2012 la percentuale della popolazione che aveva un livello molto elevato o elevato di difficoltà ad accedere ai trasporti pubblici era del 37,5 % nelle aree rurali, del 36 % nei paesi e nelle periferie e del 22,7 % nelle città<sup>207</sup>.

Il progetto trainante finanziato dal FESR per un sistema tramviario a Firenze è ancora in fase di sviluppo<sup>208</sup>. Prestiti della BEI sono attualmente utilizzati dalla città di Napoli per completare la rete della metropolitana<sup>209</sup>. I finanziamenti del FESR sono inoltre impiegati in Lombardia per promuovere la costruzione di piste ciclabili e per l'installazione di punti di ricarica per autovetture<sup>210</sup>.

Come menzionato dal riesame del 2017, il governo ha istituito osservatori nazionali sulla mobilità condivisa<sup>211</sup> e sui trasporti pubblici locali<sup>212</sup>. La strategia "Connettere l'Italia" per le infrastrutture di trasporto e logistica continua ad essere attuata<sup>213</sup>. Anche il programma di riforma nazionale del 2018 si riferisce ai diversi piani di trasporto e di logistica pertinenti per le aree urbane<sup>214</sup>.

<sup>202</sup> INRIX [Global Traffic Scorecard](#), pag. 13; pag. 17.

<sup>203</sup> Commissione europea, [Ore trascorse nel traffico a livello annuale](#).

<sup>204</sup> Commissione europea, Eurobarometro speciale 406, [Attitudes of Europeans towards urban mobility](#), pagg. 7-10.

<sup>205</sup> Pinna, F., Masala, F. & Garau, C. (2017), "Urban policies and mobility trends in Italian smart cities. Sustainability", 9:494.

<sup>206</sup> Decreto n. 397/2017, agosto 2017.

<sup>207</sup> Eurostat, [Difficoltà nell'accedere ai trasporti pubblici per livello di difficoltà e grado di urbanizzazione](#).

<sup>208</sup> Commissione europea, [Progetti regionali](#), tranvia a Firenze.

<sup>209</sup> BEI, [Trasporto urbano di Napoli](#).

<sup>210</sup> Relazione di attuazione annuale del FESR per il 2018 (relazione per i cittadini), Lombardia, pag. 9.

<sup>211</sup> [Osservatorio sulla sharing mobility](#).

<sup>212</sup> [Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale](#).

<sup>213</sup> [Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica](#), pagg. 44-46.

<sup>214</sup> Programma nazionale di riforma 2018, pag. 97, pag. 134 e pag. 165.

Più nello specifico si tratta di: i) un piano generale sui trasporti e sulla logistica, che mira a migliorare il trasporto urbano; ii) il piano strategico nazionale per i porti e la logistica; e iii) il piano strategico per rinnovare il parco autobus locale e regionale.

## Parte II: quadro di sostegno: strumenti di attuazione

### 4. Tassazione ecologica, appalti pubblici verdi, finanziamenti per l'ambiente e investimenti

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

Gli incentivi finanziari, la tassazione e altri strumenti economici rappresentano un modo efficace ed efficiente di conseguire gli obiettivi delle politiche ambientali. Il piano d'azione per l'economia circolare ne incoraggia l'utilizzo. Le sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente vengono monitorate nel contesto del semestre europeo e del processo di governance dell'Unione dell'energia.

Nel 2017 in Italia le entrate derivanti da imposte ambientali ammontavano al 3,33 % del prodotto interno lordo (PIL) (la media dell'UE-28 era pari al 2,4 % del PIL), come illustrato nella figura 22<sup>215</sup>. Le imposte sull'energia erano pari al 2,65 % del PIL, contro una media UE dell'1,84 %. Nello stesso anno, le entrate derivanti dalle imposte ambientali rappresentavano il 7,85 % del totale delle entrate risultanti da tributi e contributi previdenziali (media UE-28: 5,97 %).

Le entrate provenienti dalla tassazione sul lavoro in rapporto al gettito fiscale complessivo erano in linea con la media dell'UE, al 49,1 % nel 2016. Nel 2015 il carico fiscale sul lavoro era pari al 42,6 %<sup>216</sup>. Le imposte sui consumi si mantenevano relativamente basse (26,5 % delle entrate fiscali, valore che poneva l'Italia al 24° posto nell'UE-28). Ciò indica la presenza di un potenziale significativo per un trasferimento degli oneri fiscali dal lavoro al consumo, e in particolare alle imposte ambientali.

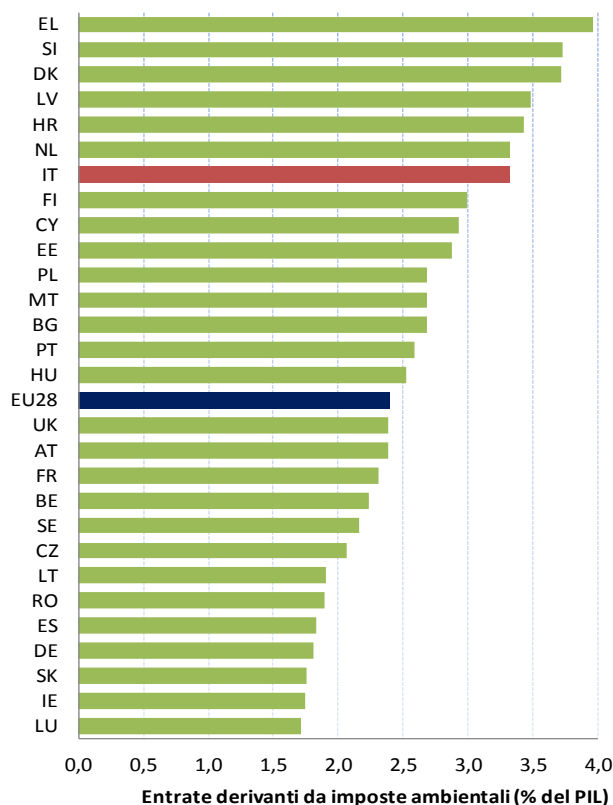
Nel semestre europeo (la valutazione annuale degli Stati membri effettuata dalla Commissione), la Commissione ha ripetutamente sottolineato come in Italia vi fossero le potenzialità per aumentare alcune imposte ambientali e ha raccomandato imposte ambientali più alte sia nel 2017 che nel 2018<sup>217</sup>.

Ciononostante, in Italia vi sono molti esempi di introduzione di validi provvedimenti fiscali sull'ambiente. Un buon esempio è l'imposta sui prodotti fitosanitari. Il

gettito viene distribuito annualmente a progetti che sostengono l'agricoltura organica<sup>218</sup>.

Nel paese restano in vigore numerose agevolazioni ed esenzioni fiscali relative all'uso dei combustibili fossili in settori quali l'energia, la pesca, l'agricoltura, il trasporto pubblico e privato, l'autotrasporto e il trasporto ferroviario<sup>219</sup>. Nel 2016 queste esenzioni si attestavano a circa 12 miliardi di EUR.

Figura 22: entrate derivanti da imposte ambientali in rapporto al PIL (2017)<sup>220</sup>



Il regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia richiede agli Stati membri di precisare nei loro piani nazionali per l'energia e il clima e di comunicare le misure, le tempistiche e le politiche nazionali volte a ridurre le sovvenzioni energetiche, in particolare quelle a

<sup>215</sup> Eurostat, [Entrate derivanti da imposte ambientali](#).

<sup>216</sup> Commissione europea, [Taxation Trends in the European Union](#), 2017.

<sup>217</sup> Commissione europea, [Relazione per paese del semestre europeo 2018](#), pag. 54.

<sup>218</sup> Istituto per una politica europea dell'ambiente, Case Studies on Environmental Fiscal Reform, [Phytosanitary product tax in Italy](#).

<sup>219</sup> OCSE, [Inventario delle misure di sostegno ai combustibili fossili](#), 2018.

<sup>220</sup> Eurostat, [Entrate derivanti da imposte ambientali, 2019](#).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

favore dei combustibili fossili. Tuttavia, il collegato ambientale del 2015 anticipa questo nuovo obbligo europeo e richiede già che il ministero dell'Ambiente produca annualmente un catalogo delle sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente e di quelle che sono rispettose dell'ambiente entro il 31 luglio di ogni anno. Secondo le prime stime per il 2016, le sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente ammontavano a 16,2 miliardi di EUR, mentre quelle che sono rispettose dell'ambiente erano pari a 15,7 miliardi di EUR. Le prime includono 12 miliardi di EUR di sovvenzioni per i combustibili fossili. Nel 2015 l'Italia ha proposto di istituire un comitato per la tassazione ambientale. Tuttavia, tale proposta non si è concretizzata e non è stata più presa in considerazione. Nel 2015 il collegato ambientale ha istituito un comitato nazionale per il capitale naturale, che deve elaborare entro il 28 febbraio di ogni anno un rapporto comprendente le stime economiche e la contabilità ambientale disponibili. La seconda edizione del rapporto è stata pubblicata dal comitato nel febbraio 2018, come ricordato in precedenza nella presente relazione<sup>221 222</sup>.

A partire dal 2005 sono stati compiuti progressi considerevoli nella riduzione del "differenziale per il gasolio" (la differenza di prezzo tra diesel e benzina). Nel 2016 esisteva ancora un divario del 18 % tra le accise sulla benzina e sul diesel, mentre nel 2005 questa differenza era pari al 37 %<sup>223</sup>. Le aliquote delle accise sulla benzina e sul diesel nel 2016 sono rimaste simili a quelle del 2015 (0,73 EUR al litro per la benzina e 0,61 EUR per il diesel)<sup>224</sup>. Nel settembre 2018 vi erano circa 10 centesimi di differenza tra il prezzo alla pompa del diesel e della benzina, pari a una differenza del 7,5 %.

Nel 2016 gli incentivi all'acquisto di automobili con emissioni di CO<sub>2</sub> meno elevate erano comuni. Tali incentivi riguardavano le tasse di circolazione annuali, i pedaggi stradali e le tariffe di accesso alle zone a traffico limitato o a basse emissioni. Includevano inoltre imposte più basse sull'acquisto di veicoli nuovi più puliti rispetto ai veicoli con emissioni più alte. I veicoli nuovi a carburanti convenzionali acquistati in Italia sono tra i più rispettosi dell'ambiente nell'UE, con una media di emissioni di anidride carbonica pari a 113,3 grammi per

chilometro, sotto la media UE che nel 2016 si attestava a 118 grammi<sup>225</sup>.

Dopo alcuni anni di crescita, la quota di mercato delle automobili nuove alimentate a carburanti alternativi ha subito un calo considerevole e si è attestata al 2,56 % nel 2016, nonostante l'Italia fosse uno dei principali consumatori di biodiesel dell'UE, con una quota appena superiore al 6 % nel 2015<sup>226</sup>. Tali cifre sono ancora ben lontane dall'obiettivo pari al 10 % di energia rinnovabile nei trasporti entro il 2020.

Il governo italiano sta adottando ulteriori misure volte a elaborare quadri giuridici e tecnici in vista della formulazione di accordi aziendali di acquisto di energia in Italia, con l'obiettivo di promuovere il mercato delle energie rinnovabili in linea con i principi della rifusione della direttiva sulle energie rinnovabili.

### Appalti pubblici verdi

Le politiche dell'UE in materia di appalti pubblici verdi incoraggiano gli Stati membri ad adottare ulteriori misure per applicare criteri ecologici agli appalti nell'ambito almeno del 50 % delle gare d'appalto pubbliche. La Commissione europea contribuisce ad accrescere il ricorso agli appalti pubblici quale strumento strategico per sostenere la tutela dell'ambiente.

Il potere di acquisto degli acquirenti pubblici è pari a circa 1 800 miliardi di EUR nell'UE (circa il 14 % del PIL). Una parte sostanziale di tale somma è destinata a settori con un elevato impatto ambientale, come l'edilizia o i trasporti. Gli appalti pubblici verdi possono quindi aiutare a ridurre in modo significativo l'impatto negativo della spesa pubblica sull'ambiente e possono contribuire a finanziare imprese innovative sostenibili. La Commissione ha proposto criteri dell'UE per gli appalti pubblici verdi<sup>227</sup>.

Come indicato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, nel 2013 l'Italia ha adottato un piano d'azione nazionale per gli appalti pubblici verdi, attualmente in fase di revisione. Il piano d'azione nazionale per gli appalti pubblici verdi richiede che il ministero dell'Ambiente definisca criteri ambientali minimi per gli appalti pubblici. Tali criteri ambientali

<sup>221</sup> Ministero dell'Ambiente.

<sup>222</sup> Programma nazionale di riforma 2018, pagg. 112-113.

<sup>223</sup> Agenzia europea dell'ambiente 2017, [Environmental taxation and EU environmental policies](#), pag. 24. La differenza tra le aliquote delle imposte sulla benzina e quelle sul diesel è espressa in percentuale rispetto al diesel, pertanto i valori positivi indicano che le aliquote delle imposte sulla benzina sono, in percentuale, più alte di quelle sul diesel.

<sup>224</sup> Commissione europea, [Banca dati delle imposte in Europa](#), 2018.

<sup>225</sup> Agenzia europea dell'ambiente, [Media delle emissioni di CO<sub>2</sub> delle automobili nuove vendute negli Stati membri dell'UE-28 e in Norvegia, Islanda e Svizzera nel 2016](#).

<sup>226</sup> Commissione europea, [Transport in the European Union – Current Trends and Issues](#), pagg. 71-72, 2018.

<sup>227</sup> Nella comunicazione "Appalti pubblici per un ambiente migliore" ([COM\(2008\) 400](#)) la Commissione ha raccomandato l'istituzione di una procedura per la definizione di criteri comuni per gli appalti pubblici verdi. La nozione di base degli appalti pubblici verdi 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.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

minimi rappresentano il punto di riferimento a livello nazionale per l'utilizzo degli appalti pubblici verdi da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

L'inclusione di tali criteri nei propri appalti è obbligatoria per tutte le amministrazioni aggiudicatrici, a prescindere dal valore dell'appalto. I criteri ambientali minimi, approvati da decreti ministeriali, sono stati pubblicati per 18 gruppi di prodotti, inclusi gli edifici, i veicoli e i servizi di ristorazione e catering. Ad esempio, i criteri ambientali minimi per l'illuminazione pubblica sono entrati in vigore nel 2018<sup>228</sup>.

Al fine di controllare la diffusione degli appalti pubblici verdi, a marzo 2018 è stato sottoscritto un accordo tra il ministero dell'Ambiente e l'Agenzia nazionale anticorruzione, l'organo che ai sensi della normativa vigente è incaricato di monitorare gli appalti pubblici verdi<sup>229</sup>.

Per gli appalti pubblici verdi la sfida che rimane da affrontare è quella di includere le infrastrutture verdi negli appalti pubblici.

Uno studio del Parlamento europeo indica che l'Italia è all'avanguardia nella realizzazione del proprio piano d'azione nazionale per gli appalti pubblici verdi<sup>230</sup>.

### Finanziamenti per l'ambiente e investimenti

Le norme dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) obbligano gli Stati membri a promuovere l'ambiente e il clima 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.

Il conseguimento della sostenibilità prevede la mobilitazione di fonti di finanziamento pubblico e privato<sup>231</sup>. L'uso dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)<sup>232</sup> è essenziale affinché i paesi raggiungano i propri obiettivi ambientali e li integrino in altri settori. Anche altri strumenti quali Orizzonte 2020, il programma LIFE<sup>233</sup> e il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)<sup>234</sup> possono sostenere l'attuazione e la diffusione delle migliori pratiche.

<sup>228</sup> [Ministero dell'Ambiente](#).

<sup>229</sup> [Ministero dell'Ambiente](#).

<sup>230</sup> Parlamento europeo, [Green Public Procurement and the Action Plan for the Circular Economy](#), 2017, pagg. 79-80.

<sup>231</sup> Cfr., ad esempio, il piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile ([COM\(2018\) 97](#)).

<sup>232</sup> Ossia 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 costituiscono i cosiddetti "fondi per la politica di coesione".

<sup>233</sup> Commissione europea, [Programma LIFE](#).

<sup>234</sup> Banca europea per gli investimenti, [Fondo europeo per gli](#)

### Fondi strutturali e d'investimento europei 2014-2020

L'Italia beneficia del finanziamento dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per un importo pari a 44,7 miliardi di EUR attraverso 15 programmi nazionali e 60 programmi regionali. Con un contributo nazionale appena superiore a 31 miliardi di EUR, l'Italia gode di una dotazione complessiva di poco più di 76 miliardi di EUR. La figura 23 illustra i finanziamenti che l'Italia riceve dai fondi SIE, suddivisi in diversi ambiti di investimento.

Altri strumenti, quali Orizzonte 2020, il meccanismo per collegare l'Europa, il programma LIFE<sup>235</sup>, i prestiti della BEI e il FEIS<sup>236</sup>, possono inoltre sostenere l'attuazione delle politiche ambientali e la diffusione delle migliori pratiche di finanziamento ambientale.

### Politica di coesione

Nel periodo 2014-2020 l'Italia, escludendo il cofinanziamento nazionale (9 % dell'intero bilancio della politica di coesione 2014-2020), riceverà 31,8 miliardi di EUR in termini di finanziamenti totali per la politica di coesione.

Tra il 1988 e il 2018 la Campania (secondo posto), la Sicilia (quarto posto) e la Puglia (settimo posto) hanno ricevuto i cofinanziamenti del FESR più cospicui all'interno dell'UE<sup>237</sup>.

La politica di coesione (e lo sviluppo rurale) è una competenza mista, condivisa sia da programmi nazionali e che da programmi regionali. Il Sud meno sviluppato del paese (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e le regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) ricevono maggiori finanziamenti rispetto alle regioni più sviluppate del Centro e del Nord, nel quadro sia del FESR che del Fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione. L'80 % di tali finanziamenti è destinato al Sud e solo il 20 % al Centro e al Nord. Nel periodo 2014-2020 gli investimenti in infrastrutture idriche e nel settore dei rifiuti realizzati con i finanziamenti del FESR sono concentrati soprattutto nelle regioni meno sviluppate del Sud e in Sardegna.

Per quanto riguarda i progetti concernenti il capitale naturale (biodiversità), la bonifica di terreni contaminati e la prevenzione dei rischi, i finanziamenti del FESR per il periodo 2014-2020 sono ora disponibili per progetto su tutto il territorio italiano. Al Centro e nel Nord Italia, gli investimenti sono concentrati sul trasporto sostenibile, sull'energia sostenibile, sulla ricerca e sulla competitività delle piccole e medie imprese. Ciò include opportunità di ecoinnovazione e di promozione dell'economia circolare.

[investimenti strategici](#), 2016.

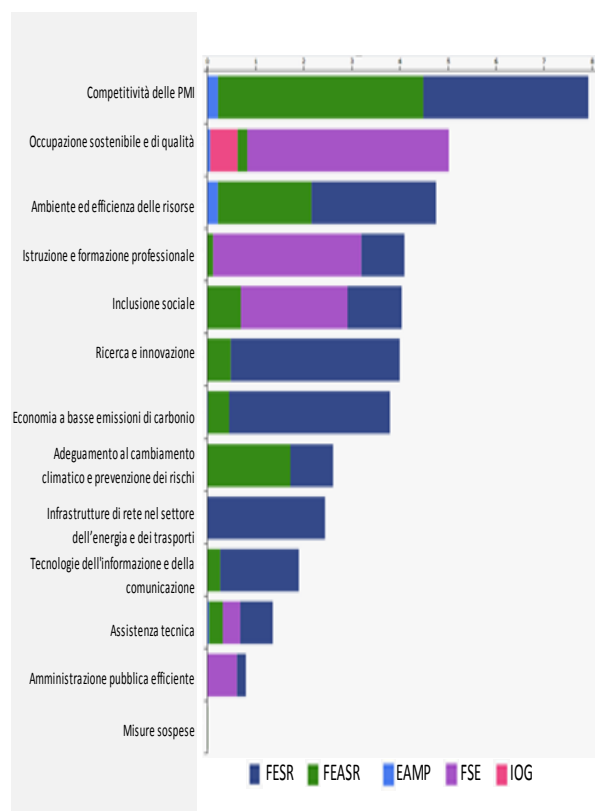
<sup>235</sup> Commissione europea, [Scheda LIFE sull'Italia](#), 2016.

<sup>236</sup> Banca europea per gli investimenti, [Fondo europeo per gli investimenti strategici](#), 2016.

<sup>237</sup> Commissione europea, [Panorama](#), estate 2018, n. 65, pag. 42.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

**Figura 23: FEIS 2014-2020 – Assegnazioni dell'UE per ambito, Italia (miliardi di EUR)** <sup>238</sup>



Per quanto riguarda le spese dirette in materia ambientale<sup>239</sup>, l'Italia ha speso 2 045 milioni di EUR a titolo del programma 2007-2013 del FESR nel 2008 e 2 107 milioni di EUR nel 2016.

Per il periodo 2014-2020 nel suo insieme, si stima che le spese dirette in materia ambientale saranno pari a 2 294 milioni di EUR. Per il periodo 2014-2020 nel suo insieme, si stima che le spese indirette in materia ambientale, finanziate sia dal FESR che dal FSE, saranno pari a 6 502 milioni di EUR. Dato che la dotazione del FESR è insufficiente a colmare le lacune di attuazione nel settore idrico e dei rifiuti, sono inoltre necessari finanziamenti provenienti da risorse nazionali (e prestiti da parte della BEI e del FEIS).

I dati attuali suggeriscono che i fondi UE per il periodo 2007-2013 sono stati spesi quasi interamente (92 %) nel FESR; l'Italia non è quindi riuscita a utilizzare l'8 % dei fondi assegnati. Tuttavia, l'esperienza dimostra che il settore ambientale ottiene risultati molto peggiori rispetto agli altri settori.

L'Italia ha creato una rete per riunire le autorità ambientali e le autorità di gestione dei fondi strutturali

(la cosiddetta Rete ambientale)<sup>240</sup>. Il ministero dell'Ambiente ha inoltre messo a punto una serie di iniziative e progetti per rafforzare il suo sostegno a favore delle regioni. Tali iniziative e progetti sono stati illustrati nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017. Tutti i programmi operativi finanziati dai fondi strutturali fanno esplicito riferimento all'utilizzo dei criteri ambientali minimi (come identificati dal piano d'azione nazionale per gli appalti pubblici verdi). Ciò garantisce che le attività cofinanziate rispettino i piani per la qualità dell'aria nell'ambito della direttiva 2008/50/CE, e che gli investimenti nel settore dei trasporti urbani siano coerenti con i piani di mobilità urbana sostenibile. Gli indicatori di monitoraggio della valutazione ambientale strategica (VAS) nelle reti e i programmi operativi per la mobilità 2007-2013 e 2014-2020 costituiscono un esempio di buone pratiche<sup>241</sup>.

Uno dei criteri di selezione utilizzati in tutti i programmi del FESR per il periodo 2014-2020 consiste nell'obbligo del programma di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Un'analisi della Commissione delle relazioni di attuazione annuale del FESR per il 2018 indica che l'Italia ha compiuto progressi limitati nel cofinanziamento delle infrastrutture idriche (inclusa la riduzione delle fuoriuscite) e del settore dei rifiuti nelle regioni meridionali. Rappresentano eccezioni significative la Puglia (dove sono stati compiuti progressi sul trattamento delle acque reflue urbane) e la Sardegna (dove sono stati compiuti progressi limitati nella riduzione dei rifiuti confinati nelle discariche).

### Sviluppo rurale

Nel periodo 2014-2020 l'Italia riceverà inoltre 10,4 miliardi di EUR di aiuti dell'UE per lo sviluppo rurale, di cui 4,1 miliardi di EUR destinati all'ambiente. Il paese otterrà anche finanziamenti per misure di protezione ambientale di base nel quadro del primo pilastro della politica agricola comune (PAC). Nel periodo 2014-2020 il 30 % del primo pilastro della PAC verrà destinato a misure di protezione ambientale di base. Nello stesso periodo l'Italia riceverà 27 miliardi di EUR nel quadro del primo pilastro, pertanto circa 8,1 miliardi di EUR verranno destinati alla tutela ambientale nel 2014-2020.

Nell'attuale periodo di programmazione il ministero dell'Ambiente ha dimostrato un forte impegno nel miglioramento del finanziamento per la conservazione della natura, in particolare attraverso la partecipazione ai comitati di controllo dei POR e dei PSR 2014-2020.

### Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

<sup>238</sup> Commissione europea, [Fondi strutturali e d'investimento europei – dati per paese](#).

<sup>239</sup> Codici FESR da 44 a 51 & 53 & 54.

<sup>240</sup> Ministero dell'Ambiente, [Rete ambientale](#).

<sup>241</sup> Relazione di attuazione annuale del FESR per il 2018, reti e mobilità, pag. 34.



## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

Nel periodo 2014-2020 l'Italia riceverà 537 milioni di EUR di risorse UE per la pesca e gli affari marittimi. Di questi, 228 milioni di EUR sono destinati all'ambiente<sup>242</sup>.

### Il meccanismo per collegare l'Europa

Il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) ha messo a disposizione 1,4 miliardi di EUR per progetti volti a promuovere il trasporto sostenibile<sup>243</sup> fino alla fine del 2017. Nel settore energetico, i progetti pianificati dall'Italia vertevano sulla promozione del gas naturale liquefatto (GNL)<sup>244</sup>.

### Orizzonte 2020

L'Italia beneficia dei fondi stanziati da Orizzonte 2020 dall'inizio del programma nel 2014. A partire da gennaio 2019, a 3 161 partecipanti è stato concesso un importo massimo di 1,02 miliardi di EUR per progetti dei programmi di lavoro sulle "Sfide per la società" che si occupano di questioni ambientali<sup>245 246</sup>.

Oltre ai programmi di lavoro summenzionati, le spese per il clima e la biodiversità caratterizzano tutto il programma Orizzonte 2020. In Italia, i progetti per i quali è stato accordato un finanziamento in tutti i programmi di lavoro di Orizzonte 2020 fino a dicembre 2018 includevano un miliardo di EUR destinato all'azione per il clima (31,1 % dei contributi totali di Orizzonte 2020 al paese) e 128 milioni di EUR per le azioni relative alla biodiversità (4 % dei contributi di Orizzonte 2020 al paese)<sup>247</sup>.

### Programma LIFE

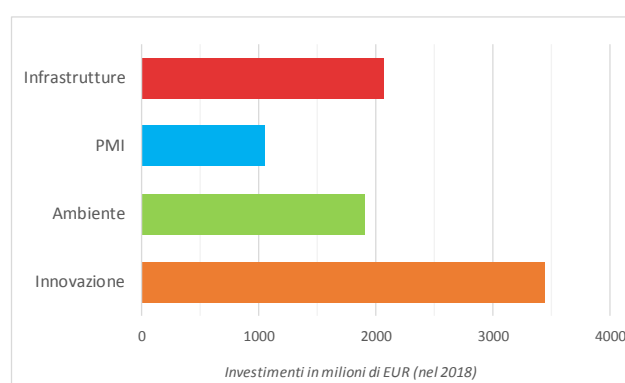
Nell'arco di 25 anni, dal 1992 al 2017, il programma LIFE dell'UE ha aiutato l'Italia a effettuare investimenti per 1 386 milioni di EUR, somma a cui ha contribuito con 652 milioni la stessa UE<sup>248</sup>. In questo periodo di tempo l'Italia ha avuto il numero più elevato di progetti LIFE tra tutti gli Stati membri dell'UE. In Italia i progetti LIFE degni di nota comprendono i progetti integrati LIFE PREPAIR per migliorare la qualità dell'aria nel bacino padano e GESTIRE 2020, che ha finanziato i progetti Natura 2000 in

Lombardia. Il ministero dell'Ambiente ha istituito un punto di contatto nazionale LIFE<sup>249</sup>.

### Banca europea per gli investimenti

Nel corso del 2018 il gruppo BEI (la Banca europea per gli investimenti assieme al Fondo europeo per gli investimenti) ha investito in Italia 8,5 miliardi di EUR, rendendo il paese un importante beneficiario dei finanziamenti BEI. Il 22,4 % di questi investimenti ha sostenuto progetti ambientali, il 12,5 % è andato alle PMI italiane, il 24,5 % è stato destinato alle spese per infrastrutture e il 40,6 % è stato speso nei settori dell'innovazione e delle competenze (figura 24).

Figura 24: prestiti della BEI all'Italia nel 2018<sup>250</sup>



### Fondo europeo per gli investimenti strategici

Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) è un'iniziativa volta a superare l'attuale carenza di investimenti nell'UE e a sostenere la crescita economica. In Italia, a gennaio 2019 i finanziamenti approvati dal FEIS erano pari a 9,5 miliardi di EUR, con investimenti correlati attesi di 55,2 miliardi di EUR<sup>251</sup>. I progetti FEIS che si occupano di rischi idrogeologici, trattamento delle acque reflue urbane e bonifica dei terreni sono stati citati in precedenza nella presente relazione.

### Finanziamenti nazionali per l'ambiente

Oltre al cofinanziamento dei progetti UE, nel 2015 l'Italia ha speso un totale di 34,2 miliardi di EUR nella tutela ambientale, con un incremento del 6,4 % dal 2013<sup>252</sup>. Il 21,6 % di queste spese provenivano dal settore pubblico (la media dell'UE era del 26,3 %), mentre le imprese hanno contribuito per quasi la metà del totale (45,1 %) e le famiglie per il 33,2 %.

Nonostante il livello relativamente basso dei finanziamenti pubblici per la tutela ambientale, l'Italia sta investendo nell'ambiente attraverso il suo piano per

<sup>242</sup> Commissione europea, [Scheda informativa FEAMP sull'Italia](#).

<sup>243</sup> Commissione europea, [Relazione per paese del semestre europeo 2018 relativa all'Italia](#), pag. 15.

<sup>244</sup> Commissione europea, [Meccanismo per collegare l'Europa](#).

<sup>245</sup> Commissione europea, [Calcoli propri basati su CORDA, il deposito di dati comune sulla ricerca](#). L'importo massimo della sovvenzione è stabilito dalla Commissione. Corrisponde di solito alla sovvenzione richiesta, anche se in alcuni casi può essere inferiore.

<sup>246</sup> Ossia ii) sicurezza alimentare, agricoltura e settore forestale sostenibili, ricerca in ambito marino, marittimo e delle acque interne e bioeconomia; iii) energia sicura, pulita ed efficiente; iv) trasporti intelligenti, ecologici e integrati; e v) azione per il clima, ambiente, efficienza delle risorse e materie prime.

<sup>247</sup> Commissione europea, [Calcoli propri basati su CORDA, il deposito di dati comune sulla ricerca](#).

<sup>248</sup> Comunicazione interna dell'EASME del 15.2.2018.

<sup>249</sup> [Pagina nazionale dei progetti LIFE](#), ministero dell'Ambiente.

<sup>250</sup> BEI.

<sup>251</sup> Banca europea per gli investimenti, [Mappa dei progetti FEIS](#).

<sup>252</sup> Eurostat, [Spesa nazionale per la tutela ambientale](#), 2018.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

l'ambiente (nel quadro del suo Fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione), con un bilancio di 1,9 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020. L'87,5 % di questo bilancio è destinato al settore idrico (1,66 miliardi di EUR), il 6,6 % al settore dei rifiuti (126 milioni di EUR) e la rimanenza all'efficienza energetica e alle infrastrutture verdi<sup>253</sup>. Altre fonti di finanziamenti per l'ambiente comprendono il Patto per il Sud, i fondi distribuiti tramite il CIPE<sup>254</sup> e i fondi previsti dal decreto "Sblocca Italia" del 2014

### Finanziamenti complessivi per l'ambiente

In Italia la spesa pubblica totale in materia ambientale in rapporto al PIL si attesta all'1,12 % circa<sup>255</sup>.

Come ricordato nel corso della relazione, una delle sfide principali per l'Italia è quella di garantire che i finanziamenti per l'ambiente rimangano a un livello adeguato. L'attuale carenza di finanziamenti nei settori della protezione della natura, dell'acqua, dei rifiuti o dell'aria sta ritardando la corretta attuazione delle politiche e delle normative ambientali dell'UE. Assicurare le risorse finanziarie per ridurre le lacune nell'attuazione dovrebbe quindi essere considerata una priorità per il paese.

### Azioni prioritarie per il 2019

- Colmare le gravi lacune nell'attuazione nei settori dell'acqua, dei rifiuti e dell'aria utilizzando i fondi nazionali e dell'UE e altre fonti di finanziamento.
- Incrementare l'impiego dei fondi dell'UE per realizzare misure mirate di conservazione della natura.
- Migliorare la capacità delle amministrazioni ambientali a livello nazionale, regionale e locale di assicurare che le spese programmate vengano effettuate.

---

<sup>253</sup> Ministero dell'Ambiente, piano operativo "Ambiente", Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020 – Delibere CIPE n. 25 del 10.8.2016 e n. 55 dell'1.12.2016.

<sup>254</sup> Comitato interministeriale per la programmazione economica.

<sup>255</sup> La Commissione ha annualizzato le stime basate sul FEIS, su Orizzonte 2020, sui prestiti da parte della BEI e del FEIS, sul LIFE e sulla spesa pubblica nazionale in materia ambientale 2014-2020.

## 5. Potenziamento della governance ambientale

### Informazioni, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia

I cittadini possono proteggere l'ambiente in modo più efficace sapendo di poter contare sui tre "pilastri" della convenzione di Århus:

- i) accesso alle informazioni;
- ii) partecipazione del pubblico ai processi decisionali; e
- iii) accesso alla giustizia in materia ambientale.

È estremamente importante per le autorità pubbliche, il pubblico e le imprese che le informazioni ambientali siano condivise in maniera efficiente ed efficace<sup>256</sup>. La partecipazione del pubblico consente alle autorità di prendere decisioni che tengano in considerazione le preoccupazioni dei cittadini. L'accesso alla giustizia è un insieme di garanzie che consente ai cittadini e alle ONG di ricorrere ai tribunali nazionali per proteggere l'ambiente<sup>257</sup>. Comprende il diritto di intentare un'azione legale ("legittimazione ad agire")<sup>258</sup>.

### Informazioni ambientali

L'Italia possiede un portale del Sistema informativo nazionale ambientale che svolge tutte le funzioni informative del nodo nazionale della rete SINAnet<sup>259</sup>. In generale, le informazioni sono facilmente reperibili tramite il portale nazionale ambientale e vengono diffuse in modo adeguato. Frequentemente sono presenti collegamenti ai documenti della base giuridica europea e ai programmi e alle politiche nazionali concernenti i principali settori ambientali. Le serie storiche sono generalmente disponibili, così come alcuni metadati limitati. In generale il sistema può essere descritto come un sistema centralizzato dotato di collegamenti con portali ambientali correlati, con alcune limitazioni nelle funzionalità di ricerca.

I risultati dell'Italia nell'attuazione della direttiva INSPIRE lasciano margini di miglioramento. L'accessibilità dei dati

<sup>256</sup> La convenzione di Århus, la [direttiva 2003/4/CE](#) sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la [direttiva 2007/2/CE](#) (INSPIRE) creano congiuntamente una base giuridica per la condivisione delle informazioni ambientali tra le autorità pubbliche e con il pubblico. Il presente riesame dell'attuazione delle politiche ambientali si concentra su INSPIRE.

<sup>257</sup> Le garanzie sono illustrate nella comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 275 del 18.8.2017) e in una guida per il cittadino correlata.

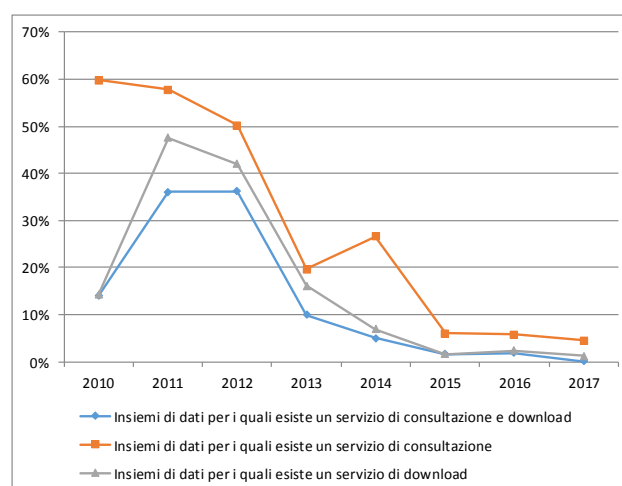
<sup>258</sup> Il presente riesame dell'attuazione delle politiche ambientali esamina in che misura gli Stati membri sono in grado di spiegare il diritto di accesso alla giustizia al pubblico, la legittimazione ad agire e gli ostacoli principali alle azioni legali in materia di natura e inquinamento atmosferico.

<sup>259</sup> [Portale del Sistema informativo nazionale ambientale.](#)

territoriali tramite i servizi di consultazione e download è carente. I risultati sono stati esaminati sulla base della relazione di attuazione del 2016<sup>260</sup> e dei dati di monitoraggio più recenti risalenti al 2017<sup>261</sup>. Buoni livelli di attuazione e di progresso si registrano invece nell'identificazione e nella documentazione dei dati. Sono necessari sforzi supplementari per migliorare il riutilizzo e la condivisione dei dati, rendere i dati disponibili tramite servizi e stabilire le priorità degli insiemi di dati territoriali nell'attuazione, in particolare quelli individuati come insiemi di dati territoriali di alto valore per l'attuazione della legislazione ambientale<sup>262</sup>. Il 17 novembre 2017 l'Italia contava 19 261 inserimenti di metadati (servizi e dati territoriali) nella banca dati del geoportale INSPIRE. Nei metadati pubblicati dall'Italia sono documentate 453 condizioni diverse applicabili all'accesso e all'uso e 219 limitazioni diverse applicabili all'accesso del pubblico. La figura 25 illustra l'accesso ai dati territoriali.

Come menzionato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, il ministero dell'Ambiente tiene una banca dati pubblica (il portale per le valutazioni ambientali) contenente informazioni dettagliate sui progetti richiedenti le VIA e le VAS (valutazioni dell'impatto ambientale e valutazioni ambientali strategiche). La banca dati contiene documentazioni tecniche e di contesto, consentendo in tal modo al pubblico di analizzare i progetti nel dettaglio. Il portale è accessibile in inglese e in italiano ed è riconosciuto come un esempio di migliore pratica nell'UE.

**Figura 25: accesso ai dati territoriali tramite servizi di consultazione e download in Italia (2017)**



<sup>260</sup> INSPIRE, [Scheda paese per l'Italia](#), 2017.

<sup>261</sup> INSPIRE, [Pannello di monitoraggio](#).

<sup>262</sup> Commissione europea, [Elenco degli insiemi di dati territoriali di alto valore](#).

Tuttavia, ad eccezione di poche regioni (Emilia-Romagna, Lombardia), anche dati di questo tipo di facile impiego non sono diffuse a livello regionale per le procedure VIA e VAS.

### Partecipazione del pubblico

In Italia la partecipazione del pubblico è disciplinata non solo da disposizioni generali (legge n. 241/1990 sul contenzioso amministrativo), ma anche da disposizioni ambientali settoriali che prevedono norme relative alla partecipazione del pubblico più stringenti di quelle generali. Il Codice dell'ambiente italiano comprende norme relative alle valutazioni ambientali (VIA/VAS) e alle autorizzazioni industriali. La normativa sulle acque e sulla protezione della natura prevede altre disposizioni settoriali, ma non è stato individuato alcun approccio normativo generale.

Per coinvolgere le popolazioni locali interessate alle questioni di natura ambientale, il governo italiano e le autorità locali di solito non ricorrono a procedure diverse da quelle previste dalla legge. In casi eccezionali, a causa di forti proteste popolari, è stato istituito un osservatorio che coinvolge principalmente le autorità locali e solo indirettamente le popolazioni interessate. D'altro canto, il ministero della Pubblica amministrazione incoraggia i progetti locali al fine di coinvolgere i cittadini nelle decisioni amministrative<sup>263</sup>. In particolare, il ministero sostiene la valutazione dei servizi da parte dei cittadini, promuove iniziative di bilancio partecipativo e favorisce l'inclusione delle parti interessate nei processi decisionali, anche attraverso iniziative di democrazia elettronica.

Dati dell'Eurobarometro risalenti al 2017 indicano come in Italia vi sia un consenso relativamente elevato (l'89 % degli intervistati) sul fatto che un singolo possa giocare un ruolo nella tutela dell'ambiente, dato in leggera crescita rispetto al 2014.

Il ministero dell'Ambiente sottopone con regolarità i documenti di programmazione e i progetti di legge a consultazione pubblica, ad esempio per quanto riguarda la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e le misure sull'economia circolare nel 2017 (menzionate in precedenza nella presente relazione).

Il governo italiano ha proposto di incrementare ulteriormente la trasparenza e la partecipazione del pubblico alle procedure di valutazione ambientale, ad esempio attraverso il progetto CReAMO citato in precedenza<sup>264</sup>.

### Accesso alla giustizia

Sono necessari progressi significativi per informare il pubblico in merito gli efficaci mezzi di ricorso che associazioni ambientaliste e individui possono adoperare per accedere alla giustizia in materia ambientale nel quadro della legislazione italiana e dell'UE. Per fare ciò sarebbe possibile, ad esempio, adottare orientamenti dettagliati che forniscano informazioni pratiche sui passi da compiere concretamente. Inoltre, le attuali informazioni sono limitate e non di facile impiego. Alcune informazioni pratiche sono disponibili sul sito web di un'importante ONG (Legambiente)<sup>265</sup>. Tuttavia, ciò non può sostituire informazioni strutturate e facili da utilizzare messe a disposizione online dalle autorità pubbliche.

L'accesso alla giustizia in materia ambientale (e nella maggior parte degli ambiti amministrativi) viene concesso a individui o organismi sulla base di una citazione per danni ai propri interessi legittimi. Tale disposizione non si applica alle ONG ambientaliste accreditate dal ministero dell'Ambiente ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 349 del 1986.

Ai sensi dell'articolo 311 del Codice dell'ambiente, solo il ministero dell'Ambiente può intentare un'azione per danni ambientali. La Corte costituzionale ha confermato questa scelta legislativa, affermando che, alla luce della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale stabilita dall'articolo 117 della Costituzione, lo Stato stesso, tramite il ministero dell'Ambiente, è l'unico soggetto cui è conferita la *legitimitas ad causam* (legittimazione ad agire) necessaria per chiedere un risarcimento per danni ambientali. Pertanto, individui e ONG non godono di una legittimazione autonoma ad agire in materia. Tuttavia, la Corte di Cassazione in un certo numero di decisioni ha affermato che il fatto o l'evento che provoca il danno ambientale può causare altre violazioni dei diritti primari (salute, sicurezza) delle persone o altri danni alla proprietà. Pertanto, possono chiedere un risarcimento di questi danni sia gli individui che le ONG, comprese quelle non riconosciute a livello nazionale.

Nei procedimenti civili e amministrativi, l'Italia applica il principio "chi perde paga". Tuttavia, è insolito che un tribunale amministrativo condanni agenzie pubbliche a un rimborso significativo delle spese legali, anche in caso di sentenza favorevole alla parte che chiede il risarcimento. Per quanto riguarda le barriere finanziarie all'accesso alla giustizia in materia ambientale, al momento non si rilevano ostacoli specifici.

<sup>263</sup> Governo italiano, [Per un'amministrazione di qualità](#).

<sup>264</sup> Ministero dell'Ambiente, [Discorso del ministro Costa](#), 5.7.2018; [seminario del 20.09.2018](#).

<sup>265</sup> Legambiente (2013), [Strumenti per la tutela degli interessi diffusi](#).

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

### Azioni prioritarie per il 2019

- Migliorare l'accesso ai dati e ai servizi territoriali creando legami più forti tra i portali INSPIRE relativi al paese, identificare e documentare tutti gli insiemi di dati territoriali necessari per attuare le normative ambientali e rendere quantomeno accessibili così come sono i dati e i documenti ad altre autorità pubbliche e al pubblico attraverso i servizi digitali previsti nella direttiva INSPIRE.
- Informare meglio il pubblico riguardo ai suoi diritti di accesso alla giustizia, in particolare in relazione a natura e inquinamento atmosferico.

### Assicurazione della conformità

L'assicurazione della conformità ambientale comprende tutte le attività intraprese dalle autorità pubbliche volte ad assicurare che le industrie, gli agricoltori e gli altri soggetti interessati adempiano i loro obblighi in materia di tutela delle risorse idriche, dell'aria e della natura e di gestione dei rifiuti<sup>266</sup>. Comprende misure di sostegno previste dalle autorità, quali:

- i) misure di promozione della conformità<sup>267</sup>;
- ii) ispezioni e altre verifiche eseguite dalle autorità, ossia misure di monitoraggio della conformità<sup>268</sup>; e
- iii) misure adottate dalle autorità per porre fine alle violazioni, imporre sanzioni e richiedere la riparazione dei danni ambientali, ossia misure di applicazione<sup>269</sup>.

I reclami e la scienza dei cittadini ("citizen science") consentono alle autorità di rendere più mirati i loro sforzi. La responsabilità ambientale<sup>270</sup> assicura che venga applicato il principio "chi inquina paga" per rimediare ai danni provocati.

### Promozione e monitoraggio della conformità

La qualità delle informazioni online a disposizione degli agricoltori su come adempiere gli obblighi concernenti i nitrati e la protezione della natura è un indicatore del modo in cui le autorità promuovono attivamente la conformità in settori con gravi lacune nell'attuazione. I siti web ufficiali delle autorità italiane pertinenti non

forniscono (con alcune eccezioni in singole regioni<sup>271</sup>) informazioni dettagliate e strutturate agli agricoltori su come adempiere gli obblighi summenzionati.

I grandi impianti industriali presentano seri rischi di inquinamento. Le autorità pubbliche devono avere in programma attività ispettive presso tali impianti e mettere a disposizione del pubblico le singole relazioni di ispezione<sup>272</sup>. In Italia il piano di ispezione nazionale per gli impianti IPPC-IED<sup>273</sup> è pubblicato online sul sito web delle ARPA<sup>274</sup>. Le informazioni relative al numero e ai risultati (incluse le violazioni delle autorizzazioni e le sanzioni amministrative irrogate) delle ispezioni (sia programmate che straordinarie) effettuate dall'ISPRA e dalle ARPA relative a tutti gli impianti in possesso di autorizzazioni IPPC vengono fornite online nella relazione annuale dell'ISPRA sulle ispezioni effettuate ai sensi dell'articolo 29 decies, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006<sup>275</sup>. L'ultima relazione per il 2017 è stata pubblicata nell'aprile 2018<sup>276</sup>. Online non si trovano informazioni sufficienti sul numero e la varietà dei reclami ricevuti dalle autorità di controllo.

### Scienza dei cittadini e gestione dei reclami

Al momento la Commissione riceve numerosi reclami in materia di ambiente. Questo fatto indica che la gestione dei reclami a livello nazionale può essere migliorata.

L'impegno dei cittadini, anche attraverso la scienza dei cittadini, può servire ad approfondire le conoscenze nel settore ambientale e aiutare le autorità nel loro lavoro. In Italia il valore aggiunto del ricorso alla scienza dei cittadini e degli strumenti di osservazione della terra per il monitoraggio (della conformità) ambientale è ampiamente riconosciuto<sup>277</sup>. Le prospettive di sviluppo dell'impiego della scienza dei cittadini sono state discusse durante la "First Italian Citizen Science Conference 2017" (prima conferenza italiana sulla scienza dei cittadini) organizzata dall'Accademia nazionale delle scienze e tenutasi presso la sede del Consiglio nazionale delle ricerche a Roma il 23-25 novembre 2017<sup>278</sup>. Un altro congresso internazionale sul tema si è tenuto a Venezia<sup>279</sup>.

<sup>266</sup> Il concetto viene spiegato in modo dettagliato nella comunicazione "Azioni dell'UE volte a migliorare la conformità e la governance ambientali" (COM(2018) 10) e nel relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD(2018) 10).

<sup>267</sup> Il presente riesame dell'attuazione delle politiche ambientali si concentra sugli aiuti forniti agli agricoltori per conformarsi alla normativa sui nitrati e sulla tutela della natura.

<sup>268</sup> Il presente riesame dell'attuazione delle politiche ambientali si concentra sulle ispezioni alle principali installazioni industriali.

<sup>269</sup> Il presente riesame dell'attuazione delle politiche ambientali si concentra sulla disponibilità di dati riguardanti l'applicazione e sul coordinamento tra autorità per combattere la criminalità ambientale.

<sup>270</sup> La [direttiva sulla responsabilità ambientale 2004/35/CE](#) determina il quadro di riferimento.

<sup>271</sup> Ad es. [Regione Lombardia](#) e [Regione Piemonte](#).

<sup>272</sup> [Direttiva sulle emissioni industriali 2010/75/UE](#), articolo 23.

<sup>273</sup> ISPRA 2018, [programmazione controlli statali AIA](#).

<sup>274</sup> Agenzie regionali per la protezione ambientale.

<sup>275</sup> ISPRA 2017, [Autorizzazione Integrata Ambientale – Attività di controllo](#) (Art. 29 decies, comma 3, del D.Lgs. 152/2006). La relazione completa di ciascuna ispezione, non pubblicata nel documento, viene inviata da ISPRA al ministero dell'Ambiente.

<sup>276</sup> ISPRA 2017, [Autorizzazione Integrata Ambientale – Attività di controllo](#) (Art. 29 decies, comma 3, del D.Lgs. 152/2006).

<sup>277</sup> Per maggiori informazioni, consultare: [ARPAT Toscana](#).

<sup>278</sup> [First Italian Citizen Science Conference](#).

<sup>279</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#) del 23.11.2018.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

La disponibilità di informazioni chiare online sul modo in cui presentare un reclamo è un indicatore della sensibilità delle autorità ai reclami ricevuti dal pubblico. In Italia, tali informazioni su come e a chi presentare un reclamo in caso di inquinamento o danno ambientale possono essere trovate online e sono spesso fornite sotto forma di domande frequenti (FAQ)<sup>280</sup>.

### Applicazione

Quando le attività di monitoraggio individuano problemi, le risposte opportune possono essere diverse. Il Comando delle unità per la tutela Forestale, ambientale e agroalimentare dell'Arma dei Carabinieri, l'unità italiana specializzata in materia di tutela ambientale, pubblica una relazione annuale sulle attività di controllo, seguito e contrasto in ambito ambientale<sup>281</sup>. Tuttavia, non è stato possibile reperire statistiche strutturate sui processi e i procedimenti giudiziari relativi alla criminalità ambientale, e le informazioni disponibili non consentono di trarre conclusioni sull'efficacia delle sanzioni e sul raggiungimento della conformità dopo l'adozione delle misure di seguito e contrasto. Mancano le informazioni sulle risposte alle violazioni della condizionalità concernenti i nitrati e la tutela della natura, ma alcune regioni italiane forniscono alle autorità di contrasto orientamenti sulle sanzioni amministrative per le violazioni relative alla direttiva sui nitrati<sup>282</sup>.

Contrastare i crimini in materia di rifiuti, fauna selvatica e ambiente è una sfida particolarmente impegnativa, che richiede una stretta collaborazione e accordi di coordinamento tra ispettori, autorità doganali, polizia e procuratori. Esiste un solido quadro giuridico concernente lo scambio di informazioni tra le pertinenti autorità competenti. Nel 2016 è stato istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, con l'obiettivo di coordinare, tra l'altro, le attività di controllo delle agenzie regionali e dell'ISPRA. Tuttavia, sui siti web ufficiali non è stato possibile reperire alcuna informazione sui meccanismi di cooperazione formale tra gli ispettori e gli altri soggetti pertinenti lungo la catena di applicazione.

### Responsabilità ambientale

La direttiva sulla responsabilità ambientale (ELD) istituisce un quadro basato sul principio "chi inquina paga" per la prevenzione e la riparazione dei danni ambientali. Il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017 si è concentrato su una migliore

informazione relativa all'orientamento, alla sicurezza finanziaria e al danno ambientale. La Commissione sta ancora raccogliendo dati sui progressi compiuti.

### Azioni prioritarie per il 2019

- Informare meglio il pubblico in merito all'applicazione, al monitoraggio e alla promozione della conformità, perlomeno assicurando agli agricoltori informazioni online strutturate e facilmente accessibili su come adempiere agli obblighi concernenti i nitrati e la protezione della natura e fornendo più informazioni online sui piani per le ispezioni industriali.
- Pubblicare informazioni sugli esiti delle azioni volte a garantire il rispetto delle norme e del seguito dato alle violazioni della condizionalità individuate concernenti i nitrati e la protezione della natura.
- Migliorare la sicurezza finanziaria per quanto riguarda le responsabilità di cui alla direttiva sulla responsabilità ambientale e gli orientamenti connessi alla medesima direttiva e pubblicare informazioni sui danni ambientali.

### Efficienza delle amministrazioni ambientali

Coloro che sono coinvolti nell'attuazione della normativa in materia ambientale a livello dell'UE, nazionale, regionale e locale devono essere provvisti delle conoscenze, degli strumenti e delle capacità per assicurare che la legislazione e la governance del processo di applicazione apportino i benefici previsti.

### Qualità e capacità amministrativa

La Commissione ha adottato raccomandazioni specifiche per paese (CSR) nel 2015, 2016 e 2017, raccomandando all'Italia di migliorare il suo quadro istituzionale e modernizzare la sua pubblica amministrazione. Nel mese di agosto 2015 il governo ha approvato una legge per migliorare la pubblica amministrazione, e negli ultimi tre anni sono stati adottati vari decreti per applicarla. Questi decreti possono avere un'influenza indiretta sull'ambiente. Nel quadro della serie di seminari sul riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del (CINSEDO)<sup>283</sup> è stata condotta un'analisi approfondita delle CSR per capire come si rapportano con i singoli settori strategici<sup>284</sup>. Anche le regioni e le province autonome hanno giocato un ruolo importante nella preparazione del programma nazionale di riforma, e hanno insistito fortemente per includere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite nella versione definitiva del programma<sup>285</sup>.

<sup>280</sup> Consultare ad esempio [ISPRA](#).

<sup>281</sup> Ministero dell'Ambiente, [Controlli effettuati dal Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente](#).

<sup>282</sup> Cfr., ad esempio, Regione Lombardia, Linee guida in ordine alla applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 130 decies della legge regionale 31/2008 così come modificata ed integrata dall'art. 14 dalla legge regionale 7/2012.

<sup>283</sup> Centro Interregionale Studi e Documentazione.

<sup>284</sup> C. Cellai, seminario sui rifiuti CINSEDO, 20.4.2018.

<sup>285</sup> [Programma nazionale di riforma 2018](#), pag. 125.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

Il programma nazionale di riforma 2018 ha introdotto per la prima volta un indicatore, il CRPI (indicatore del livello di progresso conseguito dall'azione di riforma), che segnala il livello dei progressi delle riforme intraprese dal governo<sup>286</sup>. L'attuazione delle normative ambientali non è uno dei settori espressamente contemplati da questo indice.

La relazione di riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017 ha esaminato approfonditamente l'efficienza dell'amministrazione ambientale, e quindi nella presente edizione vengono ribaditi solo pochi punti.

Come menzionato nel riesame del 2017, l'Italia si è dotata di piani regionali (e nazionali) di rafforzamento amministrativo<sup>287</sup> per migliorare l'attuazione dei progetti finanziati dai fondi SIE. La decisione di istituire piani di rafforzamento amministrativo ha rappresentato in parte una reazione alla raccomandazione specifica per paese del 2015<sup>288</sup>. I piani di rafforzamento amministrativo vertono anche sullo 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 "governance e capacità istituzionale" per il periodo 2014-2020 offre inoltre un'altra opportunità per migliorare la capacità amministrativa anche nel settore ambientale.

Riforme della governance di parchi nazionali, aree protette e consorzi per i rifiuti sono state annunciate nel programma nazionale di riforma per il 2016<sup>289</sup>. Queste riforme devono ancora essere completate<sup>290</sup>. La creazione dei distretti idrografici è stata completata nel 2016.

La relazione sulla performance 2015 dell'ISPRA indica che alla fine del 2015 l'ente contava 1 270 dipendenti, dei quali 1 153 assunti a tempo indeterminato e 117 a tempo determinato. Alla fine del 2016 il ministero dell'Ambiente aveva 559 dipendenti a tempo indeterminato e 3 dipendenti a tempo determinato. Il ministero dell'Ambiente gode inoltre dell'assistenza tecnica del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), dell'ISPRA e di Sogesid.

Il governo sta proponendo l'adozione di misure per assumere nuovi funzionari al ministero dell'Ambiente, dato che da 30 anni non si svolge un concorso di ammissione. Il 1° agosto 2018 è stato firmato un decreto ministeriale al fine di accrescere la trasparenza delle attività di lobbying all'interno del ministero

dell'Ambiente<sup>291</sup>, introducendo un'agenda pubblica dei responsabili delle politiche, compreso il ministro, i sottosegretari, il capo di gabinetto e i direttori generali, da pubblicare sul sito web.

Per quanto riguarda l'aumento della trasparenza, nel novembre 2018 è stato emesso un decreto ministeriale che introduce i criteri di selezione dei membri della commissione tecnica VIA/VAS<sup>292</sup>.

Nel 2018 l'indice di rendimento ambientale dell'Italia è pari a 76,96 e il paese si colloca al 16° posto su 180 paesi<sup>293</sup>. Nel 2017 l'indice europeo della qualità del governo ha assegnato all'Italia un risultato complessivo pari a -1,07811 (parametro di riferimento dell'UE-28 = 0), con la Calabria che si attestava a -2,27924 e Bolzano e Trento a -0,233; tutte le regioni si posizionavano quindi al di sotto della media dell'UE<sup>294</sup>.

### Coordinamento e integrazione

Come menzionato nella relazione di riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, il recepimento della direttiva riveduta sulla valutazione dell'impatto ambientale (VIA)<sup>295</sup> fornisce l'occasione per razionalizzare il quadro normativo sulle valutazioni ambientali. L'Italia ha completato il recepimento della direttiva VIA entro il termine stabilito (maggio 2017).

Con l'adozione della strategia energetica italiana (SEN) del 2017, il governo italiano ha espresso l'intenzione di istituire uno speciale comitato direttivo per monitorare l'attuazione della strategia e migliorare il coordinamento tra i diversi ministeri. La definizione del piano nazionale per l'energia e il clima migliorerà inoltre il coordinamento politico delle amministrazioni nazionali e consentirà di esplorare in modo più efficace la possibilità di sinergie tra i vari settori.

Al fine di ridurre le duplicazioni e evitare le sovrapposizioni nelle valutazioni ambientali applicabili ai progetti, la Commissione incoraggia la razionalizzazione delle valutazioni ambientali. Inoltre, la razionalizzazione contribuisce a ridurre gli oneri amministrativi inutili e ad accelerare il processo decisionale, senza compromettere la qualità della procedura di valutazione ambientale<sup>296</sup>.

<sup>291</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#), 01.08.2018.

<sup>292</sup> Ministero dell'Ambiente, [Comunicato stampa](#), 13.11.2018.

<sup>293</sup> Yale Center for Environmental Law & Policy (2018), [2018 Environmental Performance Index](#), Yale University, pag. 4.

<sup>294</sup> Commissione europea, [Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale](#), 2017, pag. 140.

<sup>295</sup> [Direttiva 2014/52/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la [direttiva 2011/92/UE](#) concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

<sup>296</sup> Nel 2016 la Commissione ha pubblicato un documento di orientamento in merito alla messa a punto di procedure coordinate e/o comuni che siano oggetto contemporaneamente di valutazioni ai sensi

<sup>286</sup> [Programma nazionale di riforma 2018](#), pag. 10.

<sup>287</sup> Programma di rafforzamento amministrativo.

<sup>288</sup> [Accordo di partenariato 2014-2020](#).

<sup>289</sup> Programma nazionale di riforma 2016, aprile 2016, p. 58.

<sup>290</sup> [Programma nazionale di riforma 2018](#), pag. 138.

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

L'Italia ha introdotto la razionalizzazione delle valutazioni nell'ambito delle direttive VIA e Habitat. Esiste un coordinamento delle procedure per la direttiva VIA, la direttiva sulle emissioni industriali e la direttiva quadro sulle acque.

Queste procedure coordinate/integrate sono un esempio di migliore pratica. L'Italia sta inoltre cercando di incrementare ulteriormente l'efficienza delle procedure di valutazione<sup>297</sup>.

I ministeri nazionali che si occupano di questioni ambientali (ad esempio il ministero dell'Ambiente) sono stati indicati nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017. Una caratteristica importante della Costituzione italiana è che il potere legislativo generale spetta allo Stato e alle regioni in condizioni di parità.

Il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA), coordinato dall'ISPRA<sup>298</sup>, fornisce assistenza tecnica e scientifica agli enti nazionali, regionali o locali attivi nell'amministrazione ambientale. Il SNPA inoltre raccoglie, organizza e divulga i dati ambientali.

Il Consiglio del SNPA fornisce pareri vincolanti sulle misure tecniche in materia ambientale adottate dal governo. Nel giugno 2016 le agenzie regionali per la protezione ambientale sono state incaricate di garantire che lo svolgimento delle loro attività avvenga in conformità di un insieme di norme tecniche uniformi essenziali attraverso i LEPTA (livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali) nel quadro del SNPA.

Un'altra agenzia nazionale pubblica che coopera con il ministero dell'Ambiente è l'Istituto superiore di sanità, che effettua valutazioni epidemiologiche e monitora i siti contaminati di interesse nazionale per il periodo 2013-2015. Il ministero dell'Ambiente coopera inoltre con università, che possono fornire assistenza scientifica alle attività del ministero.

All'origine di molte questioni di natura ambientale, relative all'acqua e ai rifiuti, ma anche all'aria, vi è una mancanza di coordinamento. Concentrarsi su tali cause di fondo darebbe origine a soluzioni sostenibili per molte lacune nell'attuazione delle politiche ambientali.

Esistono esempi di buone pratiche regionali nei settori delle politiche in materia di acqua, aria e rifiuti<sup>299</sup>.

Il governo ha proposto di migliorare il coordinamento tra la politica ambientale e altri ambiti strategici. Ha portato ad esempio la politica dei trasporti, e ha suggerito

l'adozione di misure per rendere meno cari i trasporti a emissioni ridotte e l'utilizzo dei fondi provenienti dalle aste del carbonio per finanziare un nuovo programma in materia di trasporto sostenibile per le autorità locali<sup>300</sup>.

### Adattabilità, dinamica delle riforme e innovazione (eGovernment)

Negli ultimi anni l'Italia ha realizzato numerose riforme volte ad incrementare l'utilizzo dei servizi amministrativi elettronici. Ad esempio, è stato migliorato il Sistema pubblico per l'identità digitale, che ora vede la partecipazione di 3 720 amministrazioni pubbliche, e sono previsti ulteriori cambiamenti.

In relazione ai servizi pubblici digitali, l'Italia ha ottenuto un punteggio di 0,44/1 nella relazione del 2017 sui progressi del settore digitale in Europa elaborata dalla Commissione europea, un valore più basso rispetto alla media dell'UE-28, che si attesta a 0,55/1<sup>301</sup>. Nella relazione sull'indice di digitalizzazione dell'economia e della società 2018 (DESI), l'Italia ha ottenuto un punteggio di 53 su 100 sui servizi pubblici digitali, valore inferiore alla media dell'UE pari a 58<sup>302</sup>.

In relazione all'"adattabilità interna", l'Italia ha ottenuto un punteggio di 8 nel progetto "Sustainable Governance Indicators" (indicatori di governance sostenibile) 2017. Ciò significa che, in molti casi, il governo ha adeguato le sue strutture amministrative interne affinché siano in linea con le norme internazionali e sovranazionali<sup>303</sup>.

### Consentire il finanziamento e l'uso efficace dei fondi

Come indicato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, 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 per la coesione territoriale è stata creata per risolvere questi problemi.

In relazione ai grandi progetti nell'ambito del FESR 2007-2013 sottoposti all'approvazione della Commissione, si stima che poco più del 50 % abbia incontrato difficoltà con le procedure ambientali (ad esempio le VIA). Infatti, la mancanza di capacità amministrativa presso i piccoli comuni può portare a difficoltà nell'utilizzo dei fondi dell'UE a fini ambientali. Sia il FESR che il FSE forniscono assistenza tecnica volta ad aiutare i paesi nello sviluppo

---

della direttiva VIA, della direttiva Habitat, della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sulle emissioni industriali (GU C 273 del 27.7.2016, pag. 1).

<sup>297</sup> Ministero dell'Ambiente, [Incontro tecnico del 25.05.2018](#).

<sup>298</sup> Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

<sup>299</sup> CINSEDO, seminario sui rifiuti del 20.4.2018, seminario sull'aria del 6.7.2018 e seminario sulle acque del 5.10.2018.

---

<sup>300</sup> Ministero dell'Ambiente, [Discorso del ministro Costa](#), 5.7.2018.

<sup>301</sup> Commissione europea, 2017, [Relazione sui progressi del settore digitale in Europa \(EDPR\) – profilo paese 2017 relativo all'Italia](#), pag. 11.

<sup>302</sup> Commissione europea, [Relazione sull'indice di digitalizzazione dell'economia e della società 2018 – servizi pubblici digitali](#).

<sup>303</sup> [Sustainable Governance Indicators](#).



## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

delle capacità affinché siano in grado di utilizzare meglio i finanziamenti ricevuti.

### Azione prioritaria per il 2019

- L'Italia può migliorare ulteriormente la propria governance ambientale complessiva (trasparenza, impegno dei cittadini, conformità e misure volte a garantire il rispetto delle norme nonché capacità amministrativa e coordinamento).
- Continuare ad affrontare la frammentazione dell'attuazione delle politiche ambientali a livello regionale e locale, sviluppando migliori meccanismi di coordinamento per l'ambiente a livello nazionale.

### Accordi internazionali

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

L'UE si impegna a rafforzare la legislazione ambientale e la sua attuazione in tutto il mondo e continua a sostenere il processo di istituzione di un Patto globale per l'ambiente, promosso dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel maggio 2018<sup>304</sup>. Il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali è uno dei mezzi per garantire che gli Stati membri diano il buon esempio rispettando le politiche e le normative ambientali europee e gli accordi internazionali in materia.

Come menzionato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, l'Italia ha firmato ma non ha ancora ratificato: il protocollo offshore della Convenzione di Barcellona<sup>305</sup>; 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 e il protocollo sui metalli pesanti); la Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti; il protocollo di Kiev sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti; e il protocollo di Nagoya<sup>306</sup>.

Nel quadro amministrativo italiano sono inoltre emersi nuovi problemi riguardanti il commercio di legni tropicali,

risorse genetiche e specie selvatiche. Questi tre aspetti verranno discussi in maniera più approfondita in seguito.

### **Foreste: regolamento dell'UE sul legno (EUTR)<sup>307</sup>/ regolamento per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT)<sup>308</sup>**

In Italia, la modesta quantità di dati doganali disponibili rende difficoltosa per le autorità competenti l'istituzione di un solido sistema di ispezione basato sui rischi. Finora l'Italia ha irrogato 16 sanzioni amministrative nei confronti di imprese importatrici di legno che avevano violato i propri obblighi a norma dell'EUTR. Tali violazioni riguardavano la mancanza di dovuta diligenza da parte delle imprese, la scarsa tracciabilità del legno acquistato o il commercio di tipi di legno vietati. L'Italia ha comunicato di aver collaborato con istituzioni governative di altri paesi, in particolare con i servizi doganali nazionali. L'Italia è inoltre impegnata nella creazione di una rete mediterranea sull'attuazione dell'EUTR.

Il 5 e 6 giugno 2018 esperti italiani hanno partecipato a un seminario TAIEX-EIR Peer2Peer al fine di rafforzare la cooperazione tra le autorità competenti di otto Stati membri mediterranei per migliorare e armonizzare l'attuazione dell'EUTR.

### **Risorse genetiche: protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici (ABS)<sup>309</sup>**

L'Italia ha individuato le proprie autorità competenti responsabili dell'attuazione delle norme dell'UE sull'uso delle risorse genetiche. Tuttavia, il paese non ha ancora adottato alcun atto formale per designare tali autorità e non ha ancora stabilito norme in materia di sanzioni.

### **Commercio internazionale di specie selvatiche: Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES)<sup>310</sup>**

L'Italia ha istituito autorità nazionali competenti al fine di adempiere ai propri obblighi nel quadro del trattato CITES. Le attività delle autorità doganali sono attestate da relazioni.

<sup>304</sup> [Risoluzione 72/277 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e riunione organizzativa del gruppo di lavoro ad hoc aperto.](#)

<sup>305</sup> 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.

<sup>306</sup> Protocollo sull'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro uso relativo alla convenzione sulla biodiversità.

<sup>307</sup> [Regolamento \(UE\) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010.](#)

<sup>308</sup> [Regolamento \(CE\) n. 2173/2005](#), del 20 dicembre 2005, relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea.

<sup>309</sup> [Regolamento \(UE\) n. 511/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulle misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione (Testo rilevante ai fini del SEE).

<sup>310</sup> [Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione \(CITES\).](#)

## Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia

### Azione prioritaria per il 2019

- Incrementare gli sforzi di adesione agli accordi ambientali multilaterali pertinenti, sottoscrivendo e ratificando quelli rimanenti.

### Sviluppo sostenibile e realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite

Lo sviluppo sostenibile mette in relazione tra loro le politiche ambientali, sociali ed economiche creando un quadro coerente e pertanto contribuisce all'attuazione delle politiche e delle norme in materia ambientale.

La Strategia nazionale di sviluppo sostenibile italiana (NSDS) 2017-2030 è stata approvata dal Consiglio dei ministri nel 2017 e adottata in via definitiva dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)<sup>311</sup> alla fine di dicembre dello stesso anno<sup>312 313</sup>. Entro 12 mesi dalla decisione del CIPE, le regioni devono dotarsi di strategie regionali complete di sviluppo sostenibile che siano coerenti con la strategia nazionale. Il ministero dell'Ambiente, tramite la ripartizione delle risorse finanziarie e la prestazione di assistenza tecnica, sta sostenendo le regioni nell'elaborazione delle loro strategie, nel rafforzamento della governance regionale, nell'incremento della partecipazione della società civile e nel processo di revisione, monitoraggio e seguito. La NSDS ha inoltre posto le basi per la presentazione della revisione nazionale volontaria (RNV) dell'Italia sulla realizzazione degli obiettivi e dei traguardi del 2030 al forum politico di alto livello delle Nazioni Unite svoltosi nel 2017<sup>314</sup>. Il processo preparatorio che ha portato allo sviluppo della NSDS e della RNV ha coinvolto un numero elevato di parti interessate, più di 200 ONG, autorità nazionali e regionali e università, mondo accademico e mondo della ricerca. Le amministrazioni pubbliche nazionali hanno cooperato durante il processo per definire scelte e obiettivi strategici nazionali condivisi e identificare strumenti di attuazione esistenti e utilizzabili.

Un apposito piano d'azione per gli obiettivi strategici quantificati nello sviluppo sostenibile era previsto per il 2017 ma non è stato ancora adottato. Il 16 marzo 2018 è stata istituita la Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile.

L'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile pubblica relazioni annuali sui risultati dell'Italia nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'ultima relazione è

stata pubblicata il 4 ottobre 2018<sup>315</sup>.

La Rete ambientale viene usata come piattaforma per discutere il contributo della politica di coesione alla strategia nazionale di sviluppo sostenibile (NSDS)<sup>316</sup>.

Il collegato ambientale prevede di aggiornare la NSDS ogni tre anni, in quanto il quadro strategico di riferimento intendeva integrare pienamente la dimensione ambientale nei processi decisionali e di elaborazione delle politiche. Occorre notare che non esiste un piano d'azione ambientale a livello nazionale, sebbene questo tipo di piani esista in alcune regioni<sup>317</sup>. Come indicato nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali del 2017, l'Italia è intervenuta per includere i problemi ambientali nelle questioni di bilancio, creando il sistema di indicatori BES<sup>318</sup>. Il ministero dell'Economia e delle finanze ha il compito di produrre un'analisi annuale rendendo conto al Parlamento italiano entro il 15 febbraio di ogni anno<sup>319</sup>. Nella relazione per paese del semestre europeo 2018 relativa all'Italia, il BES è stato individuato come migliore pratica<sup>320</sup>.

<sup>311</sup> Comitato interministeriale per la programmazione economica.

<sup>312</sup> Ministero dell'Ambiente, [Strategia per lo sviluppo sostenibile](#), 2017.

<sup>313</sup> [Programma nazionale di riforma 2018](#), pagg. 12-14, pagg. 112-113.

<sup>314</sup> Ministero dell'Ambiente, [Voluntary National Review, Italy – National Sustainable Development Strategy](#), 2017.

<sup>315</sup> [Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile](#).

<sup>316</sup> Ministero dell'Ambiente, [Plenaria della Rete ambientale, 5.3.2018](#).

<sup>317</sup> Agenzia europea dell'ambiente, [More from less – material resource efficiency in Europe](#). Panoramica del 2015 delle politiche, degli strumenti e degli obiettivi in 32 paesi, 2016; relazione per l'Italia, pag. 9.

<sup>318</sup> Benessere equo e sostenibile.

<sup>319</sup> [Documento di economia e finanza 2017](#).

<sup>320</sup> ISTAT, [Relazione sul BES](#).