



WWF

REPORT



2019



# ITALIA CHIAMA EUROPA L'AMBIENTE RITROVATO

Report WWF per le Elezioni Europee 2019



# ITALIA CHIAMA EUROPA L'AMBIENTE RITROVATO

Report WWF  
per le Elezioni Europee 2019  
[wwf.it](http://wwf.it)

# Indice

Introduzione	pag. 3
<b><u>Parte Prima - Europa-Italia: lo stato dell'arte</u></b>	
Capitolo 1.1 - Quanta Europa c'è nel diritto all'ambiente italiano	pag. 7
Capitolo 1.2 - L'Italia e le violazioni del diritto comunitario	pag. 12
<b><u>Parte Seconda - Orizzonti europei per l'ambiente italiano</u></b>	
Capitolo 2.1 - Sviluppo sostenibile	pag. 19
Capitolo 2.2 - Clima e Energia	pag. 23
Capitolo 2.3 - Biodiversità	pag. 27
Capitolo 2.4 - Agricoltura	pag. 32
Capitolo 2.5 - Economia circolare e Rifiuti	pag. 37
Capitolo 2.6 - Mare e Pesca	pag. 42
Capitolo 2.7 - Acque dolci e Assetto idrogeologico	pag. 46
<b><u>Decalogo - Per un'Italia al passo con l'Europa</u></b>	pag. 49

**Gruppo di lavoro:** Coordinamento - **Stefano Lenzi**, responsabile Ufficio relazioni istituzionali WWF Italia; editing – **Emanuela Pietrobelli**, WWF Italia; Capitoli 1.1 e 1.2 - **Desirée Martinoja**, esperta di diritto comunitario ambientale; Capitolo 2.1 - **Alessandra Prampolini**, responsabile Sostenibilità WWF Italia e **Eva Alessi**, responsabile Consumi sostenibili e Risorse naturali WWF Italia; Capitolo 2.2 - **Mariagrazia Midulla**, responsabile Clima e Energia WWF Italia; Capitolo 2.3 – **Marco Galaverni**, responsabile specie e habitat WWF Italia; Capitolo 2.4 - **Franco Ferroni**, responsabile Agricoltura WWF Italia; Capitolo 2.5 - **Stefano Leoni**, giurista e consulente in materia ambientale; Capitolo 2.6 - **Luigi Agresti**, coordinatore Campagna Mare WWF Italia e **Giulia Prato**, Marine Officer WWF Italia; Capitolo 2.7 - **Andrea Agapito Ludovici**, responsabile Acque WWF Italia. - Foto di copertina Bruno Arnold WWF

# Introduzione

*L'Unione Europea è l'istituzione che al mondo ha più correttamente colto il concetto di sviluppo sostenibile e le indicazioni per attuarlo deliberate a Rio de Janeiro nel 1992 sotto l'egida delle Nazioni Unite. Questo è specialmente evidente comparando quanto l'Europa ha fatto in relazione al Protocollo di Kyoto e quindi alla Convenzione sui cambiamenti climatici ed in relazione alla Convenzione sulla biodiversità applicata soprattutto proteggendo aree d'interesse comunitarie definite nel loro insieme Rete Natura 2000.*

*L'Europa è poi il continente che maggiormente si è interrogata sul proprio modello economico, sulla capacità di tenuta di questo rispetto alla dimensione dei problemi ambientali globali che rischiano di avere conseguenze drammatiche. Il sostegno per una nuova economia, pur tra molte contraddizioni, in Europa è stato concreto come sostegno diretto in termini di incentivazione alla cosiddetta green economy, alla ricerca e sviluppo, alla riconversione di vecchi apparati produttivi o pratiche ad alto impatto. Inoltre i sistemi di valutazione ambientale europei sono i meglio dotati di analisi e criteri che considerando i valori naturali, ambientali e paesaggistici oltre che la salute umana.*

*Questo ha portato l'Europa a sviluppare in modo più marcato che altrove un'economia più attenta e responsabile, non ancora esattamente una nuova economia, ma certo un'economia che inizia a porsi temi quali quello del "capitale naturale", dei "limiti dello sviluppo" e della "giustizia intergenerazionale".*

*Per storia, etica e conoscenze disponibili oltre che per le politiche già avviate, l'Europa è potenzialmente in grado più di altri di sviluppare questa nuova economia e trovare in un nuovo modello economico. Questo avvenne già in passato, subito dopo la seconda guerra mondiale, quando costituì il **Mercato Unico Europeo** e costruì un'idea di futuro basata sull'energia che allora era nucleare e carbone, creando cioè l'EURATOM e la CECA. Costruire oggi un nuovo futuro partendo ancora dal fallimento dei modelli precedenti, oggi l'Europa potrebbe avere l'occasione di consolidamento e riaggregazione dei cittadini europei proprio sulla sfida della sostenibilità come occasione per nuovo benessere, più solido e continuativo, oltre che per una nuova convivenza che riscopra le radici della cultura europea (e non solo) che sin dal '700 muovono dal contratto sociale di Rousseau.*

*Gli elementi di riflessione che andrebbe approfonditi e sviluppati sono diversi, ma essenziali per cogliere comprendere questa nuova prospettiva che l'Europa potrebbe darsi.*

*Partendo dall'evoluzione del **concetto di sostenibilità**, è interessante vedere come ci siano state decisioni consequenziali delle Nazioni Unite e di come l'Europa abbia sempre tempestivamente risposto a queste. Un altro elemento interessante di riflessione è costituito dalle richieste avanzate dal Worldwatch Institute a tutti i Paesi del mondo in occasione del vertice di Rio + 20 svoltosi nel 2012: è possibile documentare come rispetto a ciascuna di queste l'Unione Europea avesse già assunto deliberati o posto in essere strategie. In questo quadro però andrebbe analizzato anche il rallentamento che queste politiche hanno avuto a seguito dell'**allargamento dell'Unione da 16 a 28 Paesi** ed in particolare con l'entrata di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca (nel 2002) e di Bulgaria e Romania (nel 2005).*

*La non coerenza alle politiche ambientali di molti paesi dell'Est Europa aderenti all'Unione (emblematico il caso della Polonia riguardo il carbone) va letto anche giuridicamente come violazione del Trattato sottoscritto soprattutto in relazione al cosiddetto "acquis comunitario", cioè l'assunzione del diritto acquisito comunitario, che fa assumere come comuni a tutti gli Stati aderenti gli obblighi giuridici e gli obiettivi politici dell'Unione. Questa violazione di obblighi per alcuni*

*Paesi è ancora più palese in relazione ai **principi di democrazia**, alle istanze delle organizzazioni non governative, ai diritti delle persone ed in particolare delle minoranze; questo aspetto infatti, a differenza delle tematiche ambientali riconducibili all'interno di obblighi generali connessi all'adesione all'Unione, è infatti esplicito con l'adesione al Trattato europeo ed è oggetto di verifica preventiva. Questa riflessione porta con sé anche quella della reale azione sanzionatoria dell'Unione nei confronti dei Paesi che violano gli impegni assunti.*

*Pur essendo noto, non è affatto diffusa nell'opinione pubblica la conoscenza del corretto concetto di sostenibilità espresso dalle Nazioni Unite che tiene inscindibilmente uniti gli aspetti ambientali con quelli sociali ed economici. La comunità scientifica, che sul tema ovunque nel mondo ha prodotto approfondimenti di ogni tipo, non ha ancora trovato il dovuto ascolto da parte dei decisori politici alcuni dei quali, di recente (come nel caso degli Stati Uniti d'America) hanno consapevolmente assunto decisioni in netto contrasto con questa.*

*In piena coerenza con le Nazioni Unite, **l'Europa non considera l'ambiente come un ambito tematico settoriale**, bensì un elemento valoriale trasversale che orienta le politiche economiche tenendo conto delle istanze sociali. E' possibile documentare questo approccio analizzando da un lato gli obiettivi dei Trattati dell'Unione Europea e da un altro quelli dei vari Programma d'Azione Ambientale sottolineandone anche l'evoluzione di un vero e proprio pensiero strategico che non sempre ha trovato corretta applicazione negli Stati membri.*

*Essendo un modello economico sempre collegato ad un modello sociale, ci si dovrebbe interrogare sull'enfasi che è stata data alla **green economy**. Se questa infatti può migliorare significativamente l'economia tradizionale e rappresentare una risposta ad una fase di transizione, non appare sufficiente per affrontare la questione della sostenibilità su scala globale. Il **concetto di "limite"** che deve disegnare una nuova visione economica è sostenibile solo se parte da una spinta etica che l'Europa ha nella propria storia e cultura ma non più nella propria percezione identitaria.*

*Rilanciare la **sfida europea** significa, innanzitutto, ricostruire un consenso sulla necessità dell'Unione, riaffermare valori e non richiamare presunte convenienze. Per l'Italia, è importante rilevare come il nostro Paese senza l'Europa non solo sarebbe stato ancor più allo sbando, ma avrebbe subito danni ancora più pesanti con ricadute ambientali tipiche dei Paesi in via di sviluppo e quindi anche con gravissimi problemi sanitari e per la sicurezza delle popolazioni.*

*Nelle **prossime elezioni europee** si misurerà anche la capacità dell'Europa di mantenere gli attuali elevatissimi livelli dei propri standard ambientali sia sul piano interno che internazionale e di procedere sul terreno dell'innovazione. E' per questo che il WWF in occasione delle prossime elezioni che si svolgeranno il 26 maggio in Italia, ha presentato un Manifesto che sta sottoponendo a tutte le maggiori forze politiche dei 28 Paesi Membri della UE.*

*Nel Manifesto WWF si propone **"Un Patto europeo per la Sostenibilità"** partendo dalla considerazione, ormai matura nel dibattito internazionale, che c'è un assoluto bisogno, viste le emergenze planetarie, di **un'integrazione tra gli obiettivi e le azioni in materia di cambiamenti climatici, protezione della natura e sviluppo sostenibile** e come sia necessario promuovere e mantenere alte ambizioni interne ed esterne in campo ambientale costituisce un vantaggio competitivo sui mercati mondiali e consente alla UE di rafforzare la sua influenza su quale strada debba intraprendere la globalizzazione.*

***Il Patto Europeo proposto dal WWF si articola in 4 obiettivi e 11 azioni**, che si chiede debbano improntare la prossima legislatura europea 2018-2023. Vale la pena ricordare in sintesi gli obiettivi e alcune delle azioni qualificanti indicate nel Patto posto all'attenzione della varie forze politiche in tutti i Paesi europei, compresa l'Italia.*

**Il primo obiettivo** indica che per migliorare la sicurezza e il benessere dell'Europa ci sia bisogno di combattere più efficacemente il cambiamento climatico e il degrado ambientale, che producono rilevanti danni alle risorse naturali e alle popolazioni. Il WWF ricorda come dobbiamo ancor oggi far fronte alla tragica contabilità di 430mila morti premature (20mila attribuibili solo agli impianti a carbone) ogni anno in Europa per l'inquinamento dell'aria e da prodotti chimici. E allora il WWF chiede: il rispetto dell'Accordo di Parigi, mantenendo il riscaldamento globale entro la soglia di un aumento di non più di 1,5 gradi centigradi, giungendo a zero emissioni nette di anidride carbonica entro il 2040; dare piena attuazione al quadro giuridico e ambientale per la tutela della natura europea e appoggiare la proposta di Accordo globale per la natura e le persone post 2020, nell'ambito della Convenzione europea sulla diversità biologica.

**Il secondo obiettivo** dedica la sua attenzione all'aumento della competitività e al potenziale occupazionale per uscire da una crisi economica che sta producendo ancora oggi i suoi effetti negativi, da conseguire con strumenti che stimolo ai settori blu e verdi che più non solo hanno retto agli shock economico-finanziari ma sono stati volano di sviluppo. Il WWF ricorda come dal 2000 al 2015 la crescita di posti di lavori verdi in Europa sia stata sette volte superiore a quella del resto dell'economia e come oggi ci siano 9 milioni di addetti nel settore dell'energia pulita, destinati a raddoppiare entro il 2030. E allora il WWF chiede, tra l'altro: il completamento della riforma del settore finanziario, avviata da Junker, perché le imprese e le istituzioni finanziarie rendano pubblici i propri impegni in materia di cambiamenti climatici; la destinazione di almeno il 50% del bilancio europeo serva a sostenere le economie blu e verdi; fondi agli agricoltori, nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC), per sostenere la transizione verso sistemi agricoli e alimentari sostenibili.

**Il terzo obiettivo** è dedicato a come sia necessario che l'Europa mantenga elevati standard di sostenibilità per rafforzare sul piano interno e internazionale la sua leadership in campo ambientale, assumendosi anche la sua piena responsabilità per la propria impronta ecologica. Il WWF ricorda a questo proposito come, da un lato, l'Europa, con le sue importazioni di prodotti e di legname dall'estero, sia il maggiore responsabile della deforestazione del pianeta e, dall'altro, come l'Agenzia Internazionale per l'Energia indichi che se i Paesi europei facessero politiche coerenti con l'Accordo di Parigi, limiterebbero del 46% l'importazione di combustibili fossili, con un risparmio di 275 miliardi di euro l'anno. E allora il WWF chiede: l'adozione di una strategia della UE per introdurre gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) in tutte le politiche e i settori economici europei.

**Il quarto e ultimo obiettivo** del Manifesto del WWF si sofferma sulla necessità di migliorare la governance della Commissione e del Parlamento europei per favorire la transizione sostenibile verso un'economia UE più sicura, competitiva e responsabile. Il WWF denuncia come nella passata legislatura né la CE, né l'europarlamento hanno considerato la lotta contro il cambiamento climatico e l'arresto del degrado ambientale tra le loro priorità di intervento, nonostante i gravi eventi climatici estremi che hanno indotto lunghi e devastanti periodi di siccità che hanno fatto perdere i raccolti in tutta Europa, gli alluvioni, le bufere e le mareggiate che hanno colpito le zone interne come quelle costiere e gli incendi che hanno colpito pesantemente, alle diverse latitudini Paesi come Spagna, Grecia e Svezia (!). E a questo proposito, il WWF chiede, tra l'altro: la nomina di un vicepresidente della Commissione Europea per il Piano d'azione per il Clima e le Risorse naturali, per coordinare le politiche dei Commissari competenti; una ristrutturazione dei metodi di lavoro del Parlamento europeo per promuovere lo sviluppo sostenibile. E' in questo quadro che si inserisce il nostro dossier "Italia chiama Europa – l'Ambiente ritrovato", nella convinzione che il nostro Paese possa fare molto in un'Europa più forte e rinnovata.

**Gaetano Benedetto – Direttore Generale WWF Italia**



**Parte prima**  
**EUROPA – ITALIA: LO STATO DELL'ARTE**

## Capitolo 1.1

# QUANTA EUROPA C'È NEL DIRITTO ALL'AMBIENTE ITALIANO

---

Tanta strada è stata fatta nel nostro Paese, dal punto di vista della normativa ambientale, dal lontano 1939 quando venne emanata la prima legge nazionale sulle bellezze naturali (legge n. 1497/1939).

Da allora, quasi tutta la produzione normativa è avvenuta sulla spinta di direttive europee e convenzioni internazionali, ma anche di disastri di grandi proporzioni che hanno messo in luce come la problematica ambientale non poteva essere confinabile a un singolo Stato, ma doveva essere affrontata anche a livello sovranazionale. **Così, se fino al 1960 gli atti emanati, che nel titolo si riferiscono all' "ambiente", erano solo cinque, diventano 77 nel 1990 per poi arrivare ai circa 200 dei nostri giorni.**

La vigente disciplina italiana sull'ambiente dunque altro non è che l'attuazione della normativa comunitaria recepita nel nostro ordinamento nel corso degli anni, anche grazie allo sforzo della giurisprudenza di adattare il sistema interno a quello europeo.

### 1.1.1 I principi fondamentali del diritto ambientale europeo

Così, anche tutti i principi fondamentali del diritto ambientale, in realtà, sono tutti principi di derivazione comunitaria: **"chi inquina paga"**, prevenzione, precauzione e sviluppo sostenibile. Punti fermi della politica ambientale che dal momento della loro individuazione rivestono un ruolo fondamentale per l'organizzazione e il coordinamento della materia e che rappresentano anche importanti elementi innovativi della politica comunitaria.

E' il caso, ad esempio, del **"principio di precauzione"** che in breve tempo si impone quale pilastro del diritto ambientale europeo. Riconosciuto ufficialmente dalla comunità internazionale nella Dichiarazione di Rio del 1992 e recepito a livello europeo dal Trattato di Maastricht prima e dall'art. 174 del Trattato di Amsterdam poi, tale principio viene ufficialmente stabilito, definito e circostanziato nella specifica Comunicazione della Commissione europea, adottata nel febbraio 2000. L'importante novità sancita da tale Comunicazione risiede nella possibilità di invocare tale principio anche semplicemente in presenza di una situazione di "potenziale pericolo" senza la necessità che ci si trovi di fronte ad una minaccia di danno "grave o irreversibile".

La Commissione si sofferma, inoltre, su un altro tema di primaria importanza: la **definizione dell'onere della prova**. Se fino a quel momento l'onere della prova dell'esistenza di un nesso tra la fonte dell'inquinamento e i danni ambientali spettava al legislatore, con l'applicazione del principio di precauzione, l'onere della prova viene invertito, e quindi trasferito in capo a colui che pone in essere attività potenzialmente impattanti sull'ambiente.

E così, la politica ambientale dell'Unione, nel corso degli anni si afferma in modo sempre più forte, confermando l'impegno della Comunità a favore della tutela ambientale e il ruolo del Parlamento europeo nello sviluppo di una politica in materia.

Il vero punto di svolta arrivò nel 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il primo a richiedere l'integrazione della protezione ambientale nelle politiche e attività comunitarie, con



l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile. Due anni più tardi, nel corso del Summit di Göteborg del giugno 2001, i leader europei lanciarono la prima vera strategia europea sullo sviluppo sostenibile che ha posto le basi dell'attuale quadro di sviluppo sostenibile dell'UE.

Tutti i rilevanti interventi normativi comunitari, che si sono susseguiti nel corso degli anni e che derivano proprio da questo sviluppo della politica ambientale europea, hanno inevitabilmente contribuito a formare una solida base, sulla quale è stata poi costruita tutta la disciplina di tutela dell'ambiente del nostro Paese.

### 1.1.2 L'innovazione normativa europea e il Testo Unico Ambientale

Così, a partire dal primo gruppo di norme comunitarie, tra la seconda metà degli anni 70 e i primi anni 80, e dai primi Programmi di azione, indispensabili per la definizione dei principi basilari, la Comunità Europea, inizia a dettare importanti linee guida per indirizzare gli Stati membri a tenere determinati comportamenti e ad agire secondo chiari principi.

Solo per fare qualche esempio: in materia di **smaltimento di rifiuti**, la base della normativa di settore che ha iniziato a regolare organicamente la materia nel nostro paese è il DPR 915 del 1982, emanato in attuazione di 3 specifiche direttive (CEE n. 75/442 - n. 76/e n. 78/319). Oppure, in materia di inquinamento atmosferico sono state quattro direttive in materia di inquinamento e qualità dell'aria a portare all'emanazione del DPR. 203 del 1988.

Ed ancora, la **Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)** viene introdotta in Italia sulla base di norme che traggono origine dalla Direttiva del Consiglio della Comunità Europea n. 85/337 del 1985.

Così come anche tutta la normativa a tutela della natura e della biodiversità deriva dalle note **direttive Habitat e Uccelli**. Ed è proprio grazie a queste norme che abbiamo visto nel corso degli anni nascere e crescere la Rete Natura 2000, che ad oggi, in Italia, copre una superficie di ben 6.414.546 ettari (di cui 5.826.775 a terra), pari al 19,3% del territorio nazionale, media di poco superiore a quella europea che è di circa il 18% (dati tratti dal rapporto Ispra di marzo 2019).

Tale produzione normativa, che sulla spinta della Comunità europea ha portato all'emanazione di numerosissime disposizioni, non poteva non essere accompagnata anche da cambiamenti sostanziali della politica ambientale nazionale.

**E' il caso ad esempio dell'introduzione della VIA e della VAS** nell'ordinamento italiano: da vincoli e standard per la tutela di singoli aspetti o elementi dell'ambiente a strumento di analisi e prevenzione degli impatti ambientali negativi.

Un approccio innovativo sia perché le considerazioni di natura ambientale sono già integrate in fase di pianificazione sia perché da questo momento la consultazione del pubblico inizia a rappresentare un aspetto essenziale nelle procedure di valutazione.

Aspetto che deriva dalla **Convenzione di Aarhus**, accordo multilaterale entrato in vigore nel 2001, e di cui, l'UE e tutti i suoi Stati membri sono parti contraenti e che viene ulteriormente confermato a seguito dell'emanazione delle **Direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE in materia di accesso del pubblico all'informazione ambientale e di partecipazione del pubblico al processo decisionale**.

Questi diritti, insieme a quello di accesso alla giustizia, sancito anch'esso a partire dalla Convenzione di Aarhus, rappresentano un'altra importante fase evolutiva del percorso normativo ambientale sia a livello europeo che nazionale.

Un percorso evolutivo, che, in Italia, raggiunge un momento importante con l'emanazione del noto **D.lgs. n. 152/2006 Testo Unico Ambiente (T.U.A.)**, destinato a modificare non solo la normativa ma anche alcune dinamiche ormai consolidate sul terreno del diritto ambientale.

Nato con lo scopo di provvedere al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni normative disciplinanti tale materia, in conformità ai principi e ai criteri dall'ordinamento comunitario, come è noto, in questi anni, il T.U.A. ha subito decine di modifiche e integrazioni, anche a seguito di note procedure di infrazione, come ad esempio la procedura 2009/2086, avviata per non conformità della parte seconda del D.lgs. con le disposizioni della Direttiva VIA e la procedura per la non corretta trasposizione della Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Dopo 13 anni dall'approvazione del Testo Unico Ambientale, gli obiettivi principali di semplificazione e riorganizzazione normativa ambientale sicuramente non sono stati raggiunti. Mancano in particolare tantissimi indispensabili provvedimenti attuativi che renderebbero "effettivamente" applicabili alcune norme, così come è evidente che la gran parte della normativa "speciale" di settore è ancora fondamentalmente estranea al contenuto del T.U.A.

### 1.1.3 Strumenti programmatici e strategie europee

Non si può poi non accennare agli strumenti programmatici dell'Unione, grazie ai quali negli ultimi 40 anni l'Europa ha attuato politiche intese ad affrontare specifici problemi.

**Il primo "Programma di Azione"**, che stabilisce principi e obiettivi comuni in campo ambientale, risale al 1973. Questo modello si è sviluppato ed allargato, fino ad arrivare all'attuale Programma di azione, il settimo, entrato in vigore a gennaio del 2014 e che rimarrà tale fino al 2020. Tramite questo programma l'UE individua 9 obiettivi prioritari fino al 2020. Tra questi: proteggere la natura e rafforzare la resilienza ecologica; incrementare una crescita sostenibile; adottare innovazioni a basse emissioni di carbonio con uso efficiente delle risorse; affrontare efficacemente le minacce all'ambiente legate alla salute.

Si tratta di indirizzi "strategici" di valore politico attraverso i quali l'UE fissa un quadro di riferimento nei vari settori, indica le priorità, suggerisce i mezzi e gli strumenti più opportuni.

Ci sono poi le strategie orizzontali. Nel 2001, l'UE ha introdotto la sua **Strategia per lo sviluppo sostenibile (SSS)**, integrando in tal modo la precedente strategia di Lisbona. Rinnovata nel 2006 è tesa al costante miglioramento della qualità della vita tramite la promozione della prosperità, la tutela dell'ambiente e la coesione sociale.

L'Unione europea vanta a questo proposito un ruolo fondamentale, in quanto nel corso degli anni, è divenuta un pioniere nel campo della sostenibilità, con standard sociali e ambientali tra i più elevati al mondo, ed ha sostenuto vigorosamente sia accordi fondamentali quali ad esempio quello di Parigi sul clima sia soluzioni innovative come l'economia circolare.

Così, con l'approvazione il 18 Aprile scorso, da parte del Parlamento europeo, del **pacchetto sull'economia circolare**, si è aperta la strada per un nuovo modello di sviluppo, che offre importanti opportunità per tutti gli Stati membri.

Per questo la Commissione europea, lo scorso gennaio, ha presentato un **documento di riflessione sul futuro dell'Europa** e sulle sue politiche di settore post-2020, intitolato: "Verso un'Europa sostenibile entro il 2030" che, tra l'altro, conferma l'impegno dell'UE di realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati dall'Agenda 2030 delle Nazioni unite, e comprende il passaggio da un'economia lineare a un'economia circolare.

Nel 2011, poi, l'UE si è impegnata anche ad **arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici entro il 2020 (Strategia UE per la biodiversità)**, che tra le varie azioni prevede anche il sostegno per l'attuazione della **Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente, 2008/56/CE**, altro importante e ricorrente tema della legislazione europea.

Rispetto all'ambiente marino, l'Unione Europea ha sviluppato un approccio teso a mantenere la pressione collettiva delle attività umane entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico delle acque marine.

L'obbligo di definire questi elementi, che variano a seconda dello Stato membro e delle diverse caratteristiche regionali, è stato recentemente fissato con la **Direttiva 2017/845**.

Ma anche le strategie di lungo periodo rivestono un ruolo molto importante in quanto creano una visione e una strada da percorrere attraverso una progettazione conseguente, ispirando - oltre che rendendoli capaci di agire - portatori di interessi, ricercatori, imprenditori e cittadini.

Ad esempio, a novembre scorso, la Commissione, facendo seguito agli inviti formulati dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo, ha adottato una strategia di lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e a impatto climatico zero entro il 2050.

Ed è proprio seguendo le indicazioni formulate dai diversi strumenti programmatici dell'Unione che a livello nazionale vengono individuati gli obiettivi da raggiungere e le politiche da implementare.

#### **1.1.4 Gli impegni programmatici dell'Italia**

Nell'ultima relazione programmatica relativa alla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea (dicembre 2018), il Governo da conto delle iniziative in corso e delle attività che intende perseguire per una attiva partecipazione all'UE.

In ambito ambientale sono diversi gli impegni presi che naturalmente ci auguriamo vengano rispettati.

Tra gli altri:

- priorità all'attuazione del **pacchetto normativo "economia circolare"**
- partecipazione alla **messa a punto della versione definitiva del Piano Nazionale per l'Energia ed il Clima**
- impegno affinché l'Unione Europea si ponga **obiettivi ambiziosi nel contrasto ai cambiamenti climatici con impegni vincolanti e stringenti**
- rafforzamento del percorso di **coerenza tra la trasposizione interna dell'Agenda 2030 e**

### **gli altri strumenti di programmazione**

- negoziato sul **Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e sulla riforma della politica agricola comune (PAC)** per la medesima programmazione;

L'efficacia della politica ambientale dell'Unione europea dipende in larga misura dalla sua attuazione a livello nazionale, regionale e locale e il deficit in termini di attuazione e applicazione resta una questione importante. È fondamentale dunque il monitoraggio, sia dello stato dell'ambiente che del livello di attuazione della normativa nei singoli Stati membri.

Per questo, a Maggio 2016, la Commissione ha avviato il Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali, un nuovo strumento finalizzato al conseguimento della piena attuazione della legislazione ambientale dell'UE (*Environmental Implementation Review*, EIR), che va di pari passo con il controllo dell'adeguatezza degli obblighi di monitoraggio e di comunicazione nell'ambito della legislazione UE in vigore, in modo da renderla più semplice e meno onerosa.

Da tale riesame è emerso che le principali sfide che l'Italia deve affrontare rispetto all'attuazione delle politiche e della legislazione ambientali dell'UE riguardano:

- **la gestione dei rifiuti e delle infrastrutture idriche**, compreso il trattamento delle acque reflue, che sono problematiche persistenti soprattutto nel Sud Italia.
- **la gestione dell'uso del suolo**, delle inondazioni e dell'inquinamento atmosferico nel centro e nelle regioni settentrionali.
- **la Rete Natura 2000**, in particolare per ciò che attiene la Designazione delle restanti zone di protezione speciale (ZPS); il miglioramento dello stato di conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario attuando integralmente gli strumenti di Natura 2000, utilizzando i Quadri di azione prioritaria delle regioni per garantire una migliore integrazione dei fondi UE e una pianificazione più strategica degli investimenti.

**Ad oggi circa 550 direttive, regolamenti e decisioni stanno innalzando i nostri standard di vita con evidenti benefici per i cittadini e per l'ambiente.** Senza questi standard, i clorofluorocarburi distruggerebbero lo strato di ozono, le emissioni dai trasporti avrebbero un'impennata, i corsi d'acqua sarebbero soffocati dagli scarichi fognari e ampie fasce di terreno sarebbero seppellite dai rifiuti.

## Capitolo 1.2

# L'ITALIA E LE VIOLAZIONI DEL DIRITTO COMUNITARIO

---

### 1.2.1 Storia e Quadro delle infrazioni italiane

Secondo l'ultimo aggiornamento della Commissione Europea (7 marzo 2019) **il numero delle procedure di infrazione totali a carico del nostro Paese, sale a 74**, rispetto alle 61 dello scorso anno, praticamente una nuova procedura al mese dal 2018 al 2019.

Di queste, 64 sono attribuite per violazione del diritto dell'Unione e 10 per mancato recepimento di direttive.

Rispetto alla suddivisione per settore, **il primato è tristemente detenuto proprio dall'Ambiente, dove sono ben 17 (al marzo 2019) le procedure attualmente in corso (il 23% del totale), oltre alle 4 relative all'energia.**

Per avere un raffronto con il resto dell'Europa, si consideri che, da quanto si evince dalle statistiche pubblicate dalla Commissione Europea (aggiornate al 2018) **le procedure di infrazione complessive in materia ambientale di tutti i Paesi membri** sono state pari a 333, di cui 18 in Germania, 19 in Francia, 18 in Austria, 23 in Grecia, 32 in Spagna e 19, allora, in Italia. (<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>)

I settori che, a livello europeo, hanno maggiormente risentito di tali infrazioni sono stati: l'Acqua con un totale di 81 procedure, i Rifiuti con un totale di 63 procedure, l'Aria con 61 procedure e la Natura con 49 procedure.

**Tra le procedure in corso in Italia**, citiamo le seguenti infrazioni:

- **Rete Natura 2000**: mancata designazione delle Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e mancata adozione delle misure di conservazione (n.2015\_2163, Stadio: Messa in mora)
- **Qualità dell'aria**: non corretta applicazione della Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente - Superamento dei valori limite di PM10 in Italia (n.2014\_2147, Stadio: Messa in mora complementare)
- **Emergenza rifiuti in Campania** (n.2007\_2195; Stadio: Sentenza)
- **Ambiente marino**: violazione degli artt. 17.2 e 17.3 della Direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino. (n. 2018/2356, Stadio: Messa in mora)

Inoltre, restano ancora aperte ancora le **importanti infrazioni in materia di ILVA** per violazione della Direttiva IPPC e Direttiva IED, giunta allo stadio di parere motivato (n.2013\_2177) e la procedura sulla non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui "**rifiuti**", 91/689/CEE sui "**rifiuti pericolosi**" e 1999/31/CE sulle "**discariche**", arrivata a sentenza ( n.2003\_2077)

Nel pacchetto di decisioni di Marzo, ci sono inoltre **due deferimenti alla Corte di Giustizia.**

Il primo riguarda il **mancato rispetto della Direttiva sulla qualità dell'aria, in particolare per quanto riguarda i limiti massimi consentiti per il biossido di azoto** (procedura 2015/2043 - Applicazione della Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente). Il secondo è stato invece causato dal **mancato rispetto della Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, (procedura 2014/2059 - Attuazione della Direttiva 1991/271/CEE)**

In materia di **energia**, invece, la Commissione a gennaio scorso ha inviato al nostro paese una **lettera di messa in mora** nella quale viene formalmente richiesto il corretto recepimento nel diritto nazionale della Direttiva sull'efficienza energetica (Direttiva 2012/27/UE)

Nonostante sia evidente quanto le questioni ambientali siano quelle che maggiormente fanno registrare incongruenze con il diritto comunitario e per le quali si registrano infrazioni sistematiche, tuttavia bisogna anche rilevare come negli ultimi anni il numero dei procedimenti aperti risulti in costante diminuzione.

**Si è passati, infatti, dalle 64 procedure del 2007 (su un totale di 213) alle 17 procedure del 2019 (su un totale di 74).**

### 1.2.2 Le istruttorie EU Pilot

Rispetto a tale evidente decrescita, un dato che sicuramente deve essere preso in considerazione è l'introduzione, a partire dal 2008, del sistema Eu Pilot che di fatto limita l'apertura delle infrazioni. Infatti, attraverso un meccanismo di richiesta di chiarimenti tra Commissione e Stati membri, nella fase antecedente all'apertura formale della procedura di infrazione, la Commissione ha la possibilità di comunicare direttamente con gli Stati su questioni di conformità e di corretta applicazione del diritto dell'UE.

Quindi, mentre da un lato le infrazioni diminuiscono, dall'altro aumentano le procedure istruttorie Eu Pilot nei confronti dell'Italia, sia a livello generale che nei confronti della normativa ambientale.

**Nel 2017 ad esempio l'Italia è stato il paese con il maggior numero di casi EU Pilot, 43 su 178 totali in tutta l'Unione.**

Nell'ambito ambientale citiamo un esempio su tutti: in materia di VIA e VAS, **dal 2012 al 2017, sono stati aperti complessivamente 45 casi EU Pilot** (direttive 85/337/CEE, 2011/92/UE, 2014/52/UE, Direttiva 2001/42/CE), frequentemente associate ad altre tematiche ambientali (acque; rifiuti, habitat; emissioni industriali).

Di questi:

- **5 casi EU Pilot** si sono consolidati nell'ambito di tematiche ambientali diverse dalla VIA e VAS e sono stati quindi gestiti principalmente da altre Direzioni Generali competenti
- **1 caso EU Pilot** è stato oggetto di procedura di infrazione, ad oggi archiviata (procedura 2013/2170, ex Pilot 5060/13/ENVI "Lavori per la disostruzione dell'alveo del fiume Piave - Direttiva VIA")
- **39 EU Pilot** si sono consolidati nell'ambito delle tematiche VIA e VAS e sono stati quindi gestiti principalmente dalla DVAA.

Ciò che invece nel corso degli anni è rimasto costante nell'ambito delle procedure di infrazione sono i filoni di maggiore debolezza che, in maniera quasi sistematica, continuano a far registrare il maggior numero di procedure.

Si tratta principalmente della gestione rifiuti, della qualità dell'aria, della politica riguardante le acque reflue e la tutela della natura.

**Gestione di Rifiuti:** oltre alla Campania e alle discariche abusive, dal 2011 l'Italia è sotto procedura di infrazione anche per le discariche che avrebbero dovuto essere chiuse entro il 16 luglio 2009 e dal 2015 per i ritardi nell'adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti. A queste si è aggiunta, nel 2009, l'infrazione per la mancata valutazione di impatto ambientale sulla messa in sicurezza di una parte dell'ex Acna di Cengio.

**Acque reflue:** sono tre le procedure aperte, la più avanzata delle quali è quella sui centri urbani con più di 15.000 abitanti. Le altre riguardano, rispettivamente, agglomerati da oltre 10.000 abitanti che riversano le acque reflue in aree sensibili dal punto di vista della protezione ambientale, e centri con più di 2.000 abitanti.

**Qualità dell'aria e inquinamento:** sono ancora in corso una procedura di infrazione per l'Ilva di Taranto, una per inadempienze sulla Direttiva per l'inquinamento acustico e due per lo smog in città.

**Tutela della Natura:** l'Italia è in infrazione per non aver completato la designazione delle Zone Speciali di Conservazione previste dalla Direttiva Habitat.

Un altro elemento che grava negativamente sull'andamento e sulle conseguenze delle procedure di infrazione è la durata media dei procedimenti stessi.

Vi sono procedure aperte da oltre un decennio, come quella riguardante l'emergenza rifiuti in Campania, il trattamento delle acque reflue urbane e le problematiche connesse alle discariche di rifiuti in varie parti d'Italia.

Non stupisce quindi che siamo al secondo posto in Europa per durata di tali procedimenti. Oltre a ciò, un altro elemento che dovrebbe far riflettere è che siamo il paese che più volte è finito di fronte alla Corte di Giustizia. Dal 1952 al 2015 (il dato è aggiornato al rapporto 2015 della Corte di Giustizia) sono stati ben 642 i ricorsi a nostro carico per inadempimento.

### 1.2.3 Le Sentenze dalla Corte di Giustizia Europea e le sanzioni

E da ciò ne derivano le ovvie conseguenze economiche, ovvero le sanzioni pecuniarie che l'Italia ha dovuto versare in ragione delle condanne irrogate dalla Corte di Giustizia

Infatti, a norma del Trattato sul funzionamento dell'Europa, la Corte di Giustizia ha la facoltà di irrogare sanzioni economiche in due casi : mancata conformità ad una precedente sentenza della Corte per violazione del diritto comunitario e violazione dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una Direttiva adottata.

In entrambe le circostanze, le sanzioni sono costituite da una somma forfettaria, mirante a sanzionare l'esistenza stessa della violazione e da una penalità giornaliera, mirante a sanzionare il proseguimento della violazione dopo la sentenza della Corte.

Quanto all'importo delle sanzioni pecuniarie, la Commissione formula una proposta alla Corte, che prende la decisione finale.

Per il calcolo della sanzione da proporre, la Commissione segue un metodo generale ormai consolidato. Dal 1997 e come indicato in una serie di Comunicazioni successive, fino all'ultima del febbraio 2019 (2019/C 70/01), essa si avvale di un metodo che tiene conto del cosiddetto fattore "n", ovvero, sia della capacità finanziaria che del peso istituzionale dello Stato membro considerato. Il fattore "n", unitamente ad altri elementi, quali la gravità e la durata della violazione, serve alla Commissione per calcolare la sanzione da proporre.

**L'Italia, al 31 dicembre 2018, ha già pagato complessivamente qualcosa come 548 milioni di euro per mancato rispetto della normativa comunitaria, di cui: 204 milioni per le discariche irregolari/abusive, 151 milioni per la gestione dei rifiuti in Campania, 25 milioni per il trattamento delle acque reflue urbane**

Nello specifico, le sentenze di condanne con conseguente pagamento di sanzioni riguardano:

**Discariche abusive** - Procedura d'infrazione 2003/2077. L'Italia è stata condannata al pagamento delle sanzioni pecuniarie per non aver dato esecuzione alla pronuncia della Corte del 2007 (causa C-135/05) con la quale era stata accertata la violazione, generale e persistente, degli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti con riferimento alle discariche funzionanti illegalmente e senza controllo sul territorio italiano (alcune contenenti anche rifiuti pericolosi).

La sanzione è stata quantificata in una somma forfettaria di Euro 40 milioni e una penalità semestrale di 42 milioni di euro, dovuta dal giorno di pronuncia della sentenza fino al completo adempimento della prima sentenza.

**Al 31 dicembre 2018 l'Italia ha pagato 204,20 milioni di Euro**

**Gestione dei rifiuti in Campania** - Procedura d'infrazione 2007/2195. Il 16 luglio 2015 la Corte di Giustizia della Unione europea ha pronunciato una sentenza nella causa C-653/13 con la quale dichiara che non sono state adottate tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla prima sentenza della Corte del 4 marzo 2010 e condanna l'Italia a versare alla Commissione europea una somma forfettaria di Euro 20 milioni e una penalità giornaliera dovuta dal giorno di pronuncia della sentenza fino al completo adempimento della prima sentenza. La penalità è determinata in Euro 120.000 per ciascun giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla prima sentenza.

**Al 31 dicembre 2018 l'Italia ha pagato 151,64 milioni di Euro**

**Trattamento acque reflue urbane**- Procedura d'infrazione 2004/2034. Il 31 maggio 2018, nella causa C-251/17, **la Corte di giustizia ha condannato la Repubblica italiana a versare una somma forfettaria di EUR 25 milioni**, nonché una penalità, a carattere digressivo, di EUR 30.112.500 per ciascun semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per ottemperare alla prima sentenza di inadempimento del 19 luglio 2012 (causa C-565/10).

E le cifre sono destinate a salire. Le sanzioni U.E. infatti, nella maggior parte dei casi, si compongono di una parte forfettaria e di una giornaliera, da versare fintanto che la controversia non sia risolta, determinando di fatto la chiusura della procedura di infrazione.

Considerando poi gli ultimi due deferimenti alla Corte di Giustizia, già citati in precedenza, (ripetuta violazione dei limiti il biossido di azoto nell'aria in numerose città e scarico delle acque reflue) ci si può aspettare un ulteriore carico di sanzioni pecuniarie.

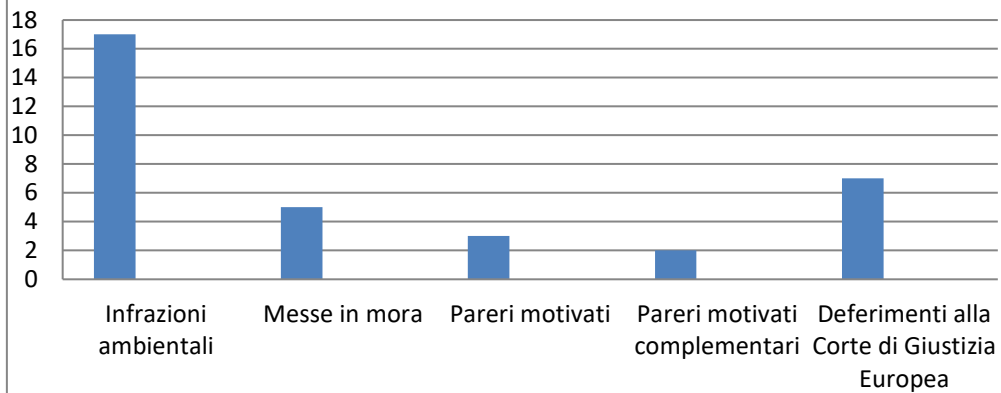


A valle delle considerazioni e dei dati fin qui indicati, è evidente come ancora molto ci sia da fare per migliorare l'attuazione della legislazione europea.

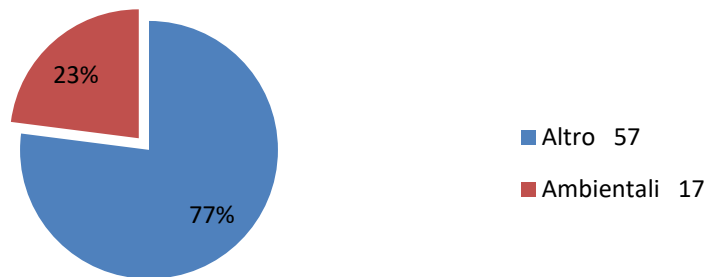
E' chiaro che l'ideale sarebbe recepire tutte le direttive bene e per tempo. Questo però non è sempre possibile per diversi motivi che spesso sono condivisi da diversi Stati membri: un coordinamento inefficace tra i diversi livelli amministrativi, una capacità insufficiente, la mancanza di conoscenze e di dati.

Così come ha affermato Karmenu Vella, Commissario UE per l'Ambiente, gli affari marittimi e la pesca: *"Un'applicazione frammentaria e non uniforme delle norme ambientali non rende servizio a nessuno. Il miglioramento delle modalità di applicazione del diritto ambientale va a vantaggio dei cittadini, delle amministrazioni pubbliche e dell'economia"*.

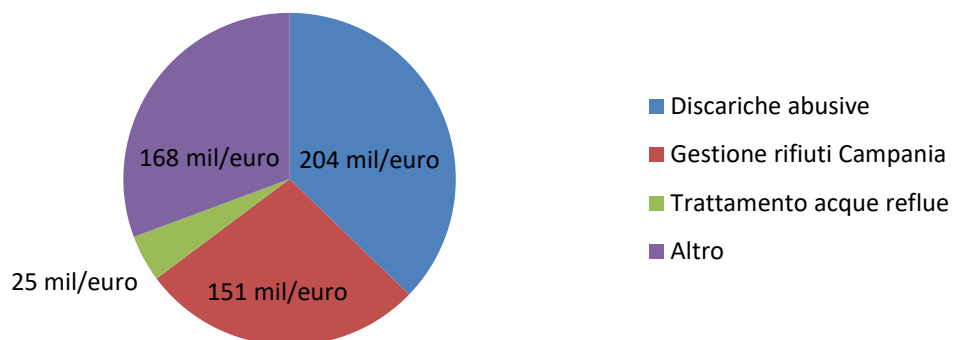
## Stato di avanzamento delle procedure di infrazione ambientali



## Procedure di infrazione a carico dell'Italia- percentuale di infrazioni ambientali



## Sanzioni totali pagate dall'Italia con focus sulle maggiori violazioni





## Parte Seconda

# ORIZZONTI EUROPEI PER L'AMBIENTE ITALIANO

## Capitolo 2.1

### SVILUPPO SOSTENIBILE

---

#### 2.1.1 - L'Europa e l'Italia

Come ricordato in apertura di questo dossier, l'Europa può giocare per ragioni storiche, culturali ed economiche un ruolo unico nella comprensione e nell'attuazione dei principi di sostenibilità, tanto nella loro declinazione ambientale quanto in quella economica e sociale. Promotrice di tutti i più importanti momenti di incontro a livello globale, fin dal summit di Rio del 1992, negli ultimi 25 anni l'Unione Europea ha recepito tutte le maggiori istanze legate allo sviluppo sostenibile nella sua normativa e tramite appositi strumenti programmatici, come illustrato in dettaglio nel precedente capitolo. Partendo quindi dalla rete di programmi e direttive elencate, risulta importante approfondire quale sia oggi il punto di partenza del dibattito e le azioni urgenti da intraprendere nei prossimi anni, evidenziando in una prospettiva futura obiettivi e ostacoli.

L'Agenda 2030, approvata nel settembre 2015 dalle Nazioni Unite, costituisce oggi il riferimento di ogni strategia di sviluppo sostenibile a livello mondiale: fondata sull'assunto dell'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano ambientale ma anche su quello economico e sociale, propone un approccio interdisciplinare e trasversale che risponde finalmente alle esigenze di un mondo in cui le principali sfide sono tutte tra loro connesse. L'Agenda è articolata in 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS), 169 Target e oltre 240 indicatori. Rispetto a tali parametri ciascun Paese viene valutato periodicamente in sede ONU, attraverso l'attività dell'High-level Political Forum (HLPF) e dalle opinioni pubbliche nazionali e internazionali.

Rispetto a questa impostazione, che risponde pienamente all'approccio sistemico e integrato con cui il WWF affronta il tema dello sviluppo sostenibile, preme qui sottolineare come, affinché l'intero impianto consenta il raggiungimento degli obiettivi previsti, sia indispensabile un riconoscimento del capitale naturale e degli obiettivi che lo rappresentano quale fondamento e punto di partenza dell'intera struttura. In assenza di una corretta gestione e distribuzione delle risorse naturali non è infatti possibile immaginare una transizione verso un modello sociale ed economico che poggia di fatto sul controllo di tali risorse.

Su scala europea, avendo l'UE promosso attivamente l'approvazione dell'Agenda 2030 nel consesso delle Nazioni Unite, sulla base della comunicazione della Commissione dal titolo "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe" (dicembre 2016), nel giugno 2017 il Consiglio Europeo ha comunicato le proprie raccomandazioni, ovvero: "stabilire, entro la seconda metà del 2018, una strategia di attuazione completa di tempistiche, obiettivi e misure concrete per attuare l'Agenda 2030 in tutte le politiche dell'UE; e individuare, entro la seconda metà del 2018, le lacune per le quali l'UE deve fare di più entro il 2030 nell'ambito delle politiche, della legislazione, delle strutture di governance a fini di coerenza orizzontale e dell'attuazione". Nel maggio 2018 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione in cui richiama il ruolo guida dell'Unione Europea nell'attuazione della strategia dell'Agenda 2030, criticando al contempo la mancanza di un impegno preciso nell'ambito del successivo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP). Infine, nel gennaio 2019 e con un significativo ritardo rispetto a quanto indicato dalle raccomandazioni del Consiglio Europeo, la Commissione Europea ha presentato un proprio documenti di riflessioni e scenari relativi all'implementazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, in stretto collegamento con la necessità di dare maggiore impulso all'economia circolare e all'attuazione degli Accordi di Parigi per il clima. In particolare, la Commissione delinea tre possibili scenari di cui solo uno prevede

obiettivi e azioni vincolanti, mentre gli altri due richiamano un ruolo dell'Agenda maggiormente di principio e ispirazione.

Sebbene ancora pioniera a livello globale, l'Europa, attualmente non risulta vicina al raggiungimento degli obiettivi al 2030 a causa di un insieme di fattori che possono essere riassunti in due punti principali: assenza di un cambio di rotta deciso verso un nuovo assetto delle politiche e delle priorità che partano appunto dall'impostazione indicata dagli OSS; e mancanza di una ricaduta diretta di tale impostazione nella pianificazione finanziaria dell'Unione. Alla luce delle imminenti elezioni, che porteranno ulteriori rallentamenti al percorso di selezione e implementazione di uno degli scenari indicati nel documento di gennaio, risulterà quanto mai fondamentale la volontà della nuova Commissione di portare a compimento gli impegni assunti e accelerare l'attuazione di misure mirate al raggiungimento dei primi target in scadenza nel 2020.

## 2.1.2 - L'Italia e l'Europa

Su scala nazionale la situazione riflette in gran parte quella dell'UE, con alcuni strumenti e misure che lentamente entrano a regime ma ancora una generale mancanza di strategia applicativa rispetto agli impegni assunti e alle priorità che dovrebbero indicare.

Nel dicembre 2017 il Governo ha approvato la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), successivamente adottata ufficialmente dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

La Strategia è articolata in cinque aree: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partnership, ognuna delle quali riporta "scelte strategiche declinate in obiettivi strategici nazionali specifici per la realtà italiana e complementari ai 169 Target dell'Agenda 2030". Lo sviluppo della Strategia è avvenuto tramite un processo di consultazione che ha largamente coinvolto anche la società civile e il mondo della ricerca, e la sua attuazione prevede pieno allineamento con gli obiettivi già esistenti e futuri livello comunitario, oltre che con i documenti programmatici esistenti a livello nazionale, in particolare con il Programma Nazionale di Riforma (PNR) e il Documento di Economia e Finanza-DEF. È qui importante ricordare che un passaggio chiave per rendere operativi e trasversali gli obiettivi di sostenibilità nello sviluppo delle politiche pubbliche è rappresentato dal Decreto Ministeriale pubblicato a novembre 2017 sulla Gazzetta Ufficiale che, in attuazione della legge 163/2016 che ha riformato la legge di bilancio, introduce per la prima volta gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) nel processo di definizione delle politiche economiche. In virtù del Decreto 12 indicatori selezionati sono adesso inclusi nel DEF e nel febbraio 2018 è stata presentata in Parlamento la prima relazione sull'evoluzione degli indicatori BES.

Un ulteriore e ultimo atto amministrativo a livello nazionale è rappresentato dalla Direttiva emanata nel marzo del 2018 dall'allora Presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, pubblicata successivamente in Gazzetta Ufficiale in giugno, che affida alla Presidenza del Consiglio il coordinamento delle politiche economiche, sociali e ambientali per attuare l'Agenda 2030. La Direttiva prevede che la Presidenza del Consiglio coordini l'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, attraverso una Commissione presieduta dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato, e composta da tutti i ministri e dai rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni. La Commissione ha anche un ruolo di monitoraggio e informazione al pubblico rispetto allo stato di avanzamento degli obiettivi.

Infine, il 18 dicembre 2018 si è svolta a Napoli la Prima Conferenza Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, finalizzata alla costituzione del Forum nazionale per lo sviluppo sostenibile, che dovrebbe avviare i propri lavori durante l'anno in corso e avere come principale obiettivo l'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e dell'Agenda 2030.

L'andamento italiano relativo al raggiungimento degli OSS è monitorato e promosso fin dal 2016 dall'ASVIS, l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, che riunisce oltre 200 tra istituzioni e rappresentanze della società civile e di cui il WWF è membro attivo fin dalla fondazione. Inoltre, come previsto dalla SNSvS, a luglio 2018 è stato presentato il primo rapporto Istat sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile, "Rapporto SDGs 2018. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia. Prime analisi".

Nel complesso dopo un avvio promettente, dato dall'approvazione della Strategia, negli ultimi due anni la politica italiana sembra aver molto faticato rispetto a un reale avvio dei lavori, ed è di fatto ad oggi assente una visione strategica e integrata che riorganizzi le priorità di azione attorno agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Questo avviene non solo a discapito dell'avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi stessi, come evidenziato dai rapporti di ASVIS e ISTAT, ma anche comportando un significativo ritardo del nostro Paese nel cogliere un ripensamento del modello economico in chiave circolare e sostenibile, l'unica oggi percorribile per uno sviluppo senza gravi contraccolpi economico, sociali e ambientali.

### **PER UN'ITALIA PIÙ VICINA ALL'EUROPA, IN SINTESI, IL WWF CHIEDE, QUINDI:**

- ❖ **un'urgente accelerazione del processo di attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** tramite l'apposita Commissione e il costituendo Forum per lo Sviluppo Sostenibile;
- ❖ **lo sviluppo di una contabilità (nazionale territoriale e d'impresa) che, tramite appositi indicatori, prenda in considerazione l'impatto delle attività umane sul capitale naturale;**
- ❖ **l'apertura di un dibattito a livello nazionale sulla necessità di abbandonare il modello di processo lineare** proposto dall'attuale sistema economico (prendere-fare-usare-gettare) in favore di processi circolari sostenibili e simili a quelli presenti in natura;
- ❖ **l'introduzione, più a lungo termine, dello sviluppo sostenibile** tra i principi fondamentali della nostra Costituzione.

## Focus

### L'emergenza plastica, una questione simbolica

Dal 1960 ad oggi la produzione di plastica globale è aumentata di 20 volte raggiungendo le 348 milioni di tonnellate. Il 75% di tutta questa plastica è già divenuta un rifiuto. In tutto il mondo, sono 100 milioni le tonnellate di rifiuti plastici che vengono dispersi ogni anno in natura e finiscono per essere il 90% dei rifiuti rinvenuti in mare, sulle spiagge, sui fondali. La plastica, con le micro e nano plastiche, ha raggiunto anche l'aria, l'acqua e il cibo che mangiamo. In Europa la produzione di plastica è 50 volte superiore rispetto a 50 anni fa e le previsioni parlano di un'ulteriore crescita nel futuro. Ad oggi, si tratta di oltre 64 milioni di tonnellate l'anno che fanno dell'Europa il secondo maggiore produttore dopo la Cina. Il 93% di tutta questa plastica è ancora proveniente da materia vergine ricavata da combustibili di origine fossile.

Nel mese di dicembre 2018 il Parlamento e il Consiglio europeo hanno approvato un accordo di Direttiva sulle plastiche monouso (Single-Use Plastics, SUP), il cui testo deve essere definitivamente approvato nel 2019 per un'entrata in vigore nel 2021, che contiene importanti passi avanti per la riduzione della produzione di rifiuti plastici e la lotta all'inquinamento da plastica in mare. La bozza di Direttiva SUP si inserisce nell'ambito della Strategia europea sulla plastica nell'economia circolare approvata all'inizio del 2018 in risposta alla decisione della Cina di limitare le importazioni di rifiuti plastici a partire dal 1 gennaio 2018.

Per ridurre drasticamente la produzione di questi rifiuti, l'accordo di Direttiva SUP sulla plastica monouso prevede dal 2021 il divieto di produzione, su tutto il territorio comunitario di piatti, posate, bicchieri, bastoncini cotonati, cannuce, agitatori per bevande, plastica oxo-degradabile e contenitori per alimenti in polistirene espanso. Il testo negoziato dal trilatero (Parlamento, Consiglio e Commissione) e su cui è stato raggiunto un accordo provvisorio il 19 dicembre 2018 rafforza il principio della Responsabilità Estesa del Produttore (REP), che diventerà un obbligo dal 2021 e includerà i costi di gestione dei rifiuti e i costi di pulizia e sensibilizzazione per i prodotti in plastica monouso, inclusi anche i filtri di sigarette di plastica e gli attrezzi da pesca. L'obiettivo finale include anche l'incentivo ai produttori a cambiare il design dei loro prodotti per renderli più durevoli, riutilizzabili o almeno riciclabili, e senza rilascio di sostanze tossiche. L'accordo prevede anche una raccolta separata del 77% per le bottiglie di plastica entro il 2025 e del 90% entro il 2030. Inoltre nel 2030 tutte le bottiglie, non solo quelle in PET, dovranno essere costituite almeno al 30% da materiale riciclato.

Il WWF si augura che i paesi europei raggiungano l'obiettivo del 90% di raccolta differenziata delle bottiglie per bevande molto prima, mettendo in atto un sistema di vuoto a rendere. Il nostro Paese è uno dei più avanzati per quanto riguarda la lotta all'usa e getta e il recupero delle plastiche. Mentre negli Usa si ricicla appena il 10% delle plastiche, nell'UE il 30%, l'Italia fa decisamente meglio della media continentale arrivando al 43,5% di riciclo, sebbene spesso la plastica venga trasformata in nuovi oggetti di qualità inferiore rispetto a quelli originali e sebbene il 40% finisca ancora nei termovalorizzatori per la produzione di energia (e il 16,5% addirittura in discarica). Dal 1 gennaio 2019, inoltre, è in vigore la legge che consente di commercializzare soltanto bastoncini per le orecchie biodegradabili e a partire dal 2020, invece, sarà vietata la vendita di cosmetici contenenti microplastiche.

Una crisi globale come quella della plastica ha bisogno anche di una risposta globale, ma al momento non esiste alcun trattato internazionale che affronti questo problema al livello mondiale e transfrontaliero. Il WWF ha lanciato una petizione globale, che tutti i cittadini possono firmare andando on-line su [https://www.wwf.it/petizione\\_plastica.cfm#firma](https://www.wwf.it/petizione_plastica.cfm#firma) per un Trattato che stabilisca obiettivi nazionali vincolanti e meccanismi trasparenti di rendicontazione da estendere alle stesse imprese e che sostenga i paesi meno ricchi a migliorare la loro capacità di gestione del ciclo dei rifiuti.

La strategia europea per la plastica rappresenta un primo passo verso la realizzazione di un'economia circolare basata sulla riduzione, sul riutilizzo e sul riciclaggio dei prodotti in plastica. Tutti i soggetti coinvolti nell'economia della plastica devono essere allineati all'obiettivo comune di porre fine alla dispersione in natura e risanare la catena del valore della plastica. Solo un approccio sistemico che veda insieme l'Europa, l'Italia e tutti i paesi dell'Onu può consentire di raggiungere l'obiettivo, ma per attuare interventi strategici e tattici è necessaria un'azione innovativa ed efficace da parte di tutti attori coinvolti. Al di là delle iniziative attuali, il percorso comune richiede un'azione prioritaria da parte di tutti.

## Capitolo 2.2

### CLIMA E ENERGIA

---

#### 2.2.1 - L'Europa e l'Italia

L'Unione Europea ha svolto un ruolo fondamentale a livello internazionale sulle politiche per contrastare i cambiamenti climatici, pur subendo internamente ed esternamente numerose pressioni che hanno rallentato o impedito all'Unione di agire in modo coerente e deciso, nonché di cogliere tutte le opportunità; l'Italia è stata in alcune fasi uno dei paesi "problematici", talvolta rendendosi interprete e voce di interessi retrivi anche di altri Paesi, spesso interpretando l'interesse nazionale come interesse allo status quo e gara a chi fosse "più furbo".

La prima strategia UE per limitare la CO<sub>2</sub> risale al 1991. A partire poi dalla Convenzione Quadro ONU sul Cambiamento Climatico (UNFCCC), adottata a Rio de Janeiro nel 1992, sono stati varati numerosi provvedimenti per stabilire e attuare i target di riduzione delle emissioni climalteranti, aumentare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, aumentare l'efficienza energetica e diminuire i consumi energetici.

Il Protocollo di Kyoto (dicembre 1997) è stato il primo strumento di attuazione della Convenzione per la riduzione delle emissioni di gas-serra. Decidendo l'iter di attuazione del Protocollo, si stabilirono target nazionali differenziati di riduzione delle emissioni tra i Paesi dell'Unione Europea (QELRC, impegni quantificati di limitazione o riduzione delle emissioni) giuridicamente vincolanti. per raggiungere l'obiettivo comune di riduzione dell'8% rispetto ai livelli del 1990. Per il primo periodo di validità dell'accordo (2008 – 2012) l'obiettivo di riduzione delle emissioni assegnato all'Italia era del 6.5% (quello della Germania, per esempio, era del 21% e quello della Gran Bretagna del 12,5). Le politiche per la riduzione delle emissioni si collocavano in un contesto normativo molto ampio che prevedeva, tra le diverse misure, l'impiego delle migliori tecnologie disponibili nei processi industriali, la liberalizzazione del mercato e l'uso efficiente dell'energia, lo sviluppo delle fonti rinnovabili e delle fonti a basse emissioni nel settore energetico, la riduzione dei consumi di carburante per i trasporti.

Tra i principali strumenti UE per favorire il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto, ricordiamo il Programma Europeo per i Cambiamenti Climatici (*European Climate Change Program*, ECCP), il sistema di scambio delle quote di gas-serra (*Emission Trading Scheme*, ETS), l'utilizzo dei crediti di emissione derivanti dai progetti internazionali previsti dal Protocollo di Kyoto (Direttiva 2003/87/CE).

Per il periodo 2013-2020 l'UE ha adottato il Pacchetto Clima e Energia, anche conosciuto come pacchetto 20-20-20. Gli obiettivi erano stati fissati dai leader europei nel 2007 e impegnano i Paesi europei a: ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% rispetto al 1990; produrre energia da fonti rinnovabili pari al 20% dei consumi energetici; ridurre i consumi energetici del 20%.

I principali strumenti normativi europei sono: la Direttiva 2009/28/CE che impegna l'Italia a soddisfare, entro il 2020, il 17% dei consumi finali di energia mediante fonti rinnovabili; la Direttiva 2009/29/CE modifica la Direttiva 2003/87/CE, perfeziona e estende il sistema di scambio di quote di emissioni dei gas-serra (EU-ETS), ponendo un tetto unico europeo in materia di quote di



emissioni dal 2013; la Decisione 406/2009/CE (*Effort Sharing Decision*, ESD) che concerne gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra entro il 2020 nei settori non coinvolti dall'ETS (ovvero piccola-media industria, trasporti, civile, agricoltura e rifiuti). L'Italia ha l'obiettivo di riduzione delle emissioni del 13% al 2020 rispetto alle emissioni 2005; la Direttiva 2012/27/CE in materia di risparmio ed efficienza energetica che però non prevede obiettivi vincolanti per i singoli Stati.

Di recente è stato approvato un pacchetto che comprende nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni atmosferiche da raggiungere entro il 2030, una nuova governance per la cosiddetta Unione Energetica e i relativi investimenti. Gli obiettivi devono essere raggiunti per seguire il percorso di decarbonizzazione che dovrebbe mirare allo zero carbonio netto entro la metà del secolo, per quanto anche sull'obiettivo di lungo termine ci sono pressioni forti della lobby del gas per renderlo meno cogente. Gli obiettivi fissati per il 2030, dopo il negoziato e la co-decisione nel cosiddetto trilatero (Parlamento, Consiglio e Commissione), prevedono una riduzione delle emissioni totali di almeno il 40% rispetto al 1990, l'aumento dell'energia da fonti rinnovabili al 32% del consumo finale e il risparmio del 32,5% di energia attraverso l'aumento dell'efficienza energetica. In realtà, l'obiettivo totale di riduzione delle emissioni climalteranti è, come quello degli altri Paesi, insufficiente a limitare il riscaldamento globale a 1,5°C e anche a 2°C. A livello internazionale si chiede che ogni Paese aumenti i propri impegni, e il Summit sul Clima convocato per il 23 settembre dal Segretario generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, potrebbe essere l'occasione per farlo: comunque, la scadenza è il momento di inizio del primo periodo di azione dell'Accordo di Parigi, nel 2020, laddove tutti gli Stati dovranno confermare o correggere gli impegni indicativi depositati.

## 2.2.2 - L'Italia e l'Europa

Come accennato, per un lungo periodo l'Italia ha assunto un atteggiamento ostile verso tutte le misure tese alla riduzione delle emissioni di gas serra, tanto da non raggiungere l'obiettivo del protocollo di Kyoto, fermandosi al 4,6% (invece del 6,5%). Unico dato positivo del primo periodo, la crescita delle energie rinnovabili grazie a incentivi generosi che però, successivamente, sono stati rivisti al ribasso, con effetti negativi sugli investimenti in generale.

Anche l'impulso al raggiungimento degli obiettivi del primo periodo a livello nazionale è stato di scarsa o nulla efficacia, limitandosi alla Delibera n. 17/2013 (Aggiornamento del piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione di gas a effetto serra) del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). Inoltre, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel 2013 approvarono la prima Strategia energetica nazionale (SEN), a conclusione del Governo Monti. Già in quel provvedimento, formalmente riferito alla roadmap 2050, ma in effetti limitato al 2020, si vinceva il motivo dominante della narrativa energetica italiana, formalmente fondata sul gas come energia di transizione e le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica come scelte di fondo, ma in realtà, visto lo scarsissimo respiro, teso a favorire le infrastrutture e l'espansione del mercato del gas. Questo è stato confermato dalla SEN del 2017, approntata dai ministri Calenda e Galletti, che però conteneva due significative novità: la prima, finalmente si partiva dagli obiettivi di riduzione della CO<sub>2</sub> e dagli impegni assunti dall'Italia; la seconda, si dichiarava l'"obiettivo politico" di uscire dal carbone entro il 2025. Nonostante i segnali positivi, però, si continuava a sovrastimare il fabbisogno di gas e di infrastrutture che, con una sera politica climatica, non avrebbero avuto ragion d'essere e comunque saranno obsolete entro uno o due decenni, cioè ben prima che si ripaghino.

Le tendenze attuali per gli obiettivi al 2020 (ormai prossimo) mostrano che il trend positivo nella UE pare essersi attenuato, come rileva l’Agenzia Europea dell’Ambiente (EEA): “La tendenza alla diminuzione delle emissioni di gas serra e la loro evoluzione futura, come previsto dagli Stati membri dell’UE, indicano che l’obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra nel 2020 sarà raggiunto. Tuttavia, i progressi sono rallentati dal 2014 e le stime preliminari suggeriscono che le emissioni siano aumentate dello 0,6% nel 2017”<sup>1</sup>. Non siamo quindi su un trend che garantisca il raggiungimento del target al 2030, né come Europa né come Italia.

Dalla lettura dei dati di dettaglio, il quadro generale europeo suggerisce che sostanzialmente l’Europa non ha superato la crisi spingendo sulle politiche climatiche, che pure garantiscono maggiore sicurezza e indipendenza energetica e influenzano positivamente la bilancia dei pagamenti. Questo è particolarmente vero per l’Italia che manca di un quadro complessivo con forza di legge e di serie politiche applicative. Nulla è scontato, in questo quadro, nemmeno l’impegno a chiudere con il carbone entro il 2025, indispensabile anche per il raggiungimento dell’obiettivo di riduzione al 2030, benché non sufficiente.

Il prossimo banco di prova, o la prossima occasione, saranno il Piano Nazionale Integrato Energia Clima (PNIEC, vedi box) e la Strategia Nazionale a Lungo Termine (2050), entrambe da completare entro la fine del 2019.

## **PER UN’ITALIA PIÙ VICINA ALL’EUROPA, IN SINTESI, IL WWF CHIEDE, QUINDI, CHE:**

- ❖ **L’Italia svolga un ruolo propulsivo e coerente per non perdere la sfida del clima e tener fede all’obiettivo di limitare il riscaldamento globale a 1,5°C, facendo della transizione una vera occasione di rilancio economico e occupazionale**, sia in sede di Parlamento, sia in sede di Consiglio, sia attraverso la Rappresentanza Permanente, verso politiche più coraggiose e innovative a livello europeo, capaci di far recuperare alla Comunità un vero ruolo di leadership e di impegno comune con gli altri Paesi a livello globale,;
- ❖ **Il PNIEC sia davvero uno strumento di politiche e misure concrete che perseguano la riduzione delle emissioni, l’incremento esponenziale dell’approvvigionamento da fonti rinnovabili, il vero risparmio energetico**. Dare gambe all’uscita dal carbone al 2025, limitare le infrastrutture e la dipendenza dal gas, favorire la rivoluzione elettrica e della mobilità pubblica e dolce nei trasporti sono solo alcuni dei capisaldi su cui costruire.
- ❖ **La Strategia Nazionale a Lungo Termine (2050) rispecchi un vero percorso di decarbonizzazione, con l’individuazione di una sequenza temporale, di tappe e di scelte precise**, con l’obiettivo di affermare una Unione Europea e un’Italia a Carbonio Zero netto entro il 2040, in linea con le indicazioni della comunità scientifica.

---

<sup>1</sup> <https://www.eea.europa.eu/airs/2018/resource-efficiency-and-low-carbon-economy/greenhouse-gas-emission>

## Focus

### Il PNIEC: non un compito, ma un'occasione da non sprecare

In base alle norme sulla Governance dell'Unione Energetica e l'Azione per il Clima, in vigore dal 24 dicembre 2018, i paesi dell'UE sono tenuti a sviluppare piani energetici e climatici nazionali integrati per il periodo 2021-2030 (e ogni successivo decennio). L'Italia ha già presentato una bozza e sta elaborando il piano definitivo, anche attraverso la consultazione delle parti interessate, che deve presentare entro il 31 dicembre 2019 alla Commissione europea.

Il processo non si esaurirà qui, perché gli Stati membri devono riferire sui progressi compiuti nell'attuazione ogni due anni.

Le bozze presentate saranno valutate anche dalla Commissione UE. Se il progetto di PNIEC di un singolo paese e i suoi obiettivi, le politiche e le misure non contribuiscono in modo adeguato o non coerente agli obiettivi dell'Unione dell'energia, o se l'UE collettivamente non fa progressi sufficienti verso questi obiettivi, la Commissione può emettere raccomandazioni ai paesi entro il 30 Giugno 2019 per modificare il progetto di PNIEC (Piano Nazionale Integrato Energia Clima). Gli Stati membri hanno quindi fino alla fine del 2019 a presentare il proprio PNIEC finale.

La bozza presentata dall'Italia, e curata dai Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e dei Trasporti, è al momento deludente. Manca di strumenti attuativi e di politiche integrate e, a livello di obiettivi, non va oltre quelli già contenuti nella SEN 2917, nonostante gli obiettivi su rinnovabili ed efficienza siano cresciuti dopo l'accordo nel trilatero europeo.

In particolare il WWF chiede misure di attuazione dell'uscita dal carbone entro il 2025 e aveva suggerito di accompagnare l'intento politico di phase out con strumenti strategici come il CFP (*Carbon Floor Price*) 1 e l'EPS (*Emission Performance Standard*) 2 con un tetto a 500 gCO<sub>2</sub>/kWh, onde permettere di introdurre segnali di prezzo e scadenze normative coerenti con la programmazione della chiusura delle centrali a carbone. Che siano questi o altri strumenti –per esempio, in Finlandia la chiusura è stata sancita per legge- è chiaro che vanno varate politiche e misure attuative.

Per quanto riguarda le FER, l'obiettivo è inferiore all'orientamento comunitario: 30% invece che 32%.

Inoltre il WWF sottolinea come una parte ambiziosa dell'obiettivo sia imputata al settore dei trasporti dove la possibilità di impiegare il "moltiplicatore" degli obiettivi permette di contabilizzare un ricorso alle rinnovabili maggiore di quello reale.

Sull'efficienza energetica, Il PNIEC elenca tutta una serie di potenziali misure, ma non le argomenta in modo adeguato da comprenderne la reale efficacia. Peraltro non sembra sia neanche stata fatta una reale e approfondita analisi di quelle che sono le barriere all'efficienza nei diversi settori.

Anche nel miglioramento dell'efficienza nel settore industriale il PNIEC risulta carente non identificandone adeguatamente i potenziali. Il PNIEC punta a risparmiare energia termica tramite cogenerazione e teleriscaldamento ma non punta sul solare termico le cui potenzialità sono immense in un paese come l'Italia.

Sui trasporti, Il PNIEC dichiara di voler puntare sulla mobilità elettrica ma poi fissa un obiettivo di soli 1,6 milioni di veicoli elettrici puri entro il 2030. Manca dunque un preciso riferimento al phase out dei veicoli benzina e diesel, allo stesso tempo si dà troppo peso ai veicoli a gas che non aiutano a decarbonizzare il sistema poiché i vantaggi in termini di emissioni di CO<sub>2</sub> rispetto al diesel risultano assolutamente marginali.

Per quanto riguarda il gas, non ci sono sostanziali differenze rispetto a quanto scritto nella SEN 2017 anche per quanto concerne la realizzazione di infrastrutture (sia gasdotti sia terminali GNL). Nel testo si giustificano queste opere con l'obiettivo di diversificare le importazioni e di fare concorrenza ai terminali nord europei. Non si parla esplicitamente di fare dell'Italia un hub del gas, ma questo pare l'obiettivo, guardando ai numeri. La necessità di diversificare le fonti non può certo giustificare un'espansione infinita sostenuta dalla bolletta, quindi dai consumatori: manca un approccio razionale e certo che individui esattamente le necessità e la traiettoria di decarbonizzazione a lungo termine; solo così sapremo se ci sono davvero infrastrutture assolutamente necessarie nell'immediato, considerando che quelle in costruzione appaiono già ridondanti e con un ciclo di vita che auspicabilmente dovrebbe essere abbastanza breve, in vista della decarbonizzazione. In generale l'eccessivo ruolo del gas rischia di ingessare l'intero sistema energetico oltre il 2050, risultando assolutamente incompatibile con un reale processo di decarbonizzazione.

## Capitolo 2.3

# BIODIVERSITÀ

---

### 2.3.1 - L'Europa e l'Italia

In coerenza con il Piano strategico mondiale adottato dalla Conferenza delle Parti 10 della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), il 21 giugno 2011 il Consiglio Europeo dell'Ambiente ha adottato la seconda Strategia per la biodiversità in Europa denominata “*La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale*”. L'obiettivo ambizioso era quello di porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale. L'Unione Europea indica chiaramente con questa Strategia l'esigenza d'integrare la biodiversità nella definizione e nell'attuazione delle varie politiche di settore. Considerati i benefici apportati dalla biodiversità e relativi servizi ecosistemici a molti settori dell'economia si auspica da parte dei 28 Stati membri maggiore attenzione all'integrazione degli obiettivi di conservazione della biodiversità nei diversi settori economici, aumentando il contributo positivo dato dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalla pesca.

La Strategia europea prevede sei obiettivi che, in relazione alle principali cause responsabili della perdita di biodiversità, tendono a ridurre in modo significativo la pressione che queste esercitano sulla natura e sui servizi ecosistemici. Nell'UE circa il 25% delle specie animali europee, tra cui i mammiferi, gli anfibi, i rettili, gli uccelli e le farfalle, sono a rischio di estinzione, mentre l'88% degli stock ittici sono troppo sfruttati o molto depauperati. Solo il 17% degli habitat e delle specie e l'11% degli ecosistemi protetti dalla legislazione europea godono di uno stato di conservazione soddisfacente. Tutto questo malgrado le misure adottate per contrastare la perdita di biodiversità dal 2001, data della definizione della prima Strategia europea per la biodiversità e l'istituzione della più vasta rete di aree protette (la Rete Natura 2000). I benefici delle azioni realizzate nell'ultimo ventennio sono stati neutralizzati dalle pressioni continue e crescenti esercitate sulla biodiversità in Europa: il cambiamento d'uso dei suoli, lo sfruttamento eccessivo della biodiversità e dei suoi elementi costitutivi, la diffusione delle specie esotiche invasive, l'inquinamento ed i cambiamenti climatici, sono tutti fenomeni rimasti costanti oppure in aumento. Per questi motivi si annuncia alla vigilia del 2020 l'ennesimo fallimento anche di questa seconda Strategia UE, nonostante le raccomandazioni contenute nella sua revisione di medio termine realizzata nell'ottobre 2015. La revisione intermedia della strategia UE per la biodiversità evidenziava i progressi in molti settori, ma sottolineava la necessità di un maggiore impegno da parte degli Stati membri per la sua attuazione.

Per arrestare la perdita di biodiversità è di fondamentale importanza dare piena attuazione alle due direttive comunitarie per la biodiversità, la Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici che ha modificato la Direttiva 79/409/CEE; e la Direttiva del consiglio 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche per la conservazione degli habitat naturali, della flora e fauna selvatiche. La Direttiva “Habitat” istituisce inoltre la Rete Natura 2000, la più vasta rete di aree naturali protette esistente al mondo. Il 16 dicembre 2016 la Commissione UE ha pubblicato la “Fitness Check” per la valutazione delle due Direttive uccelli e habitat ed ha concluso che, nel quadro della più ampia politica per la biodiversità

dell'UE, rimangono altamente pertinenti e sono adatto allo scopo. Sulla base dei risultati di questa valutazione la Commissione ha deciso di adottare un Piano d'azione “*Action Plan for nature, people and the economy*”, che mira a colmare le lacune identificate durante la valutazione e migliorare la coerenza delle due direttive con obiettivi socio-economici più ampi.

Un altro obiettivo della Strategia UE per la biodiversità è preservare e valorizzare, entro il 2020, gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l'infrastruttura verde e il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati. Pressoché il 30% del territorio dell'UE è da moderatamente a fortemente frammentato, è necessario per questo ripristinare gli ecosistemi degradati incorporando l'infrastruttura verde nella pianificazione del territorio per assicurare una migliore connessione delle zone appartenenti alla Rete Natura 2000, tra di esse e con il più ampio contesto rurale. La Commissione Europea ha per questo presentato il 6 maggio 2013 una specifica Strategia per lo sviluppo delle infrastrutture verdi, per promuovere anche lo sviluppo di una rete transeuropea per infrastrutture verdi in Europa, un cosiddetto TEN-G, equivalente alle reti esistenti per trasporti, energia e ICT, indicando questi obiettivi come prioritari nella programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014 – 2020.

I danni causati nell'UE dalle specie esotiche invasive ammontano a 12,5 miliardi di euro all'anno, per questo l'obiettivo 5 della Strategia UE per la biodiversità prevede l'impegno degli Stati membri ad individuare e classificare in ordine di priorità le specie esotiche invasive e i loro vettori, contenere o eradicare le specie prioritarie, gestire i vettori per impedire l'introduzione e l'insediamento di nuove specie, tutte azioni previste dal Regolamento (UE) N. 1143 approvato nel 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive nell'UE.

Il fabbisogno di finanziamento della Strategia europea 2020 risulta preminente in particolare in due casi. Il primo riguarda la necessità di un finanziamento adeguato per dare piena attuazione alla Rete Natura 2000, finanziamento in cui l'importo erogato dagli Stati membri dovrebbe corrispondere al contributo dell'UE (stimato in totale a circa 5,8 miliardi di euro all'anno). E' necessario per questo che gli Stati membri elaborino un piano pluriennale per Natura 2000, coerente con i quadri d'azione prioritaria (PAF) previsti dalla Direttiva Habitat quale strumento volontario a disposizione delle Regioni per la loro programmazione di settore. Nel dicembre 2011 è stato presentato dalla Commissione UE uno specifico documento sul finanziamento di Natura 2000 che spiega anche come attraverso i PAF (Prioritised Action Framework) sia possibile rafforzare il finanziamento di Natura 2000 attraverso il coordinamento di tutti gli strumenti finanziari dell'UE. In particolare i PAF dovrebbero identificare le opportunità di finanziamento di Natura 2000 nell'ambito del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, del Fondo di Coesione, del Fondo Sociale Europeo e del Fondo per la pesca. Inoltre, i PAF dovrebbero identificare anche le esigenze e le opportunità di finanziamento con il programma LIFE e il Fondo di ricerca “Horizon 2020”, nonché i fondi nazionali. Il secondo caso riguarda l'impegno assunto dall'Unione Europea nell'ambito della COP10 della CBD di aumentare in modo considerevole le risorse finanziarie per mettere in atto con efficacia quanto è stato concluso nel vertice di Nagoya nel 2010.

Preso atto del fallimento degli obiettivi stabiliti con la Strategia 2020 i leader europei dovranno adottare una nuova Strategia per il 2030, funzionale al raggiungimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, SDGs. Il rischio da scongiurare è che gli obiettivi e le misure previste dalla Strategia europea 2030 per la biodiversità possano essere ridimensionati anche per effetto di un sostanziale indebolimento delle politiche ambientali dell'Unione Europea. La futura Strategia UE per la biodiversità dovrà quindi colmare l'immenso gap tra obiettivi teorici e il loro raggiungimento pratico, evitando di relegare la conservazione della biodiversità ad un ambito a sé

integrandole sempre più in ogni scelta politica ed economica: è questo lo spirito del New Deal for Nature and People che il WWF, insieme ad altri importanti partner internazionali, intende rilanciare come sfida in vista del 2020.

### 2.3.2 - L'Italia e l'Europa

Grazie alla sua diversità di ambienti, che vanno dalle vette alpine alle coste siciliane, e alla sua posizione nel Mediterraneo, l'Italia è tra i Paesi europei con la maggiore biodiversità, con ben 57.468 specie animali e quasi 8.000 specie vegetali censite, a cui si aggiungono una grande varietà di alghe e funghi. Molte di queste specie (8.6% degli animali e circa il 13% delle piante) sono endemiche, ovvero presenti solo nel nostro Paese. Molte di esse (oltre il 20%) sono purtroppo a rischio di estinzione, come stimato nelle Liste Rosse Italiane (*Rondinini et al. 2014, Lo stato della biodiversità in Italia*). Per difendere questo Capitale Naturale anche l'Italia, con il forte supporto del WWF ai processi partecipativi e preparatori, nel 2010 ha adottato la sua prima Strategia Nazionale per la Biodiversità, allo scopo di garantire la conservazione della biodiversità, ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici sulla biodiversità e integrare le esigenze di conservazione ed uso sostenibile delle risorse naturali nelle politiche nazionali.

La Strategia Nazionale per la Biodiversità ha l'ambiziosa visione di conservare, valutare e ripristinare la biodiversità e i servizi ecosistemici, *“nostro capitale naturale, per il loro valore intrinseco e perché possano continuare a sostenere in modo durevole la prosperità economica e il benessere umano nonostante i profondi cambiamenti in atto a livello globale e locale”*. Questa visione è declinata in tre obiettivi strategici al 2020 affrontati sulla base di 15 linee di lavoro trasversali (dalle aree protette all'educazione, dall'agricoltura al turismo), con relative minacce, obiettivi specifici e priorità di intervento. Purtroppo gli obiettivi preposti, anche considerando l'assenza di finanziamenti ad hoc, sono lungi dall'essere stati raggiunti nella loro completezza: al termine del 2016 (anno dell'ultima valutazione quantitativa disponibile pubblicamente) solo il 7.5% delle priorità individuate per le 15 aree di lavoro era stata effettivamente attuata.

Per tutelare la porzione più significativa e maggiormente a rischio della nostra ricchezza biologica, in aggiunta alle normative di tutela delle specie (es. legge n. 157/1992) e alle aree naturali protette (Parchi Nazionali, Aree Marine Protette, etc.) di carattere nazionale e regionale, in base alle Direttive UE “Habitat” e “Uccelli” l'Italia ha individuato tramite le Regioni 2.335 Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e 613 Zone di Protezione Speciale (ZPS), 335 dei quali coincidenti, che proteggono il 19,3% della superficie terrestre e il 3,8% di quella marina. Tuttavia, ben 354 SIC non sono stati ancora convertiti in Zone Speciali di Conservazione (ZSC), ovvero mancano ancora delle misure di conservazione necessarie alla tutela di habitat e specie, e rimangono pertanto solo sulla carta. Questo ha comportato l'apertura della procedura di infrazione 2015/2163 nei confronti del nostro Paese. A ciò si somma l'apertura della procedura EU Pilot 8348/16/ENVI riguardante carenze nella designazione sia di SIC che di ZPS, in ambiente terrestre ma soprattutto marino, per specie quali il tursiopo, la caretta e la berta maggiore. Per molte ZPS, inoltre, le Regioni non hanno ancora redatto o aggiornato le misure di conservazione e l'individuazione degli Enti gestori dei siti Natura 2000 non è stata ancora completata per tutte le aree. Per la non corretta definizione degli obiettivi e delle misure di conservazione per le ZSC già designate dalle Regioni la Commissione UE ha infine inviato a marzo 2019 una seconda lettera di messa in mora dell'Italia. Per quanto riguarda questi obiettivi e misure di conservazione, già oggetto della procedura di infrazione 2015/2163, è indispensabile vengano redatti al più presto da parte delle Regioni laddove ancora mancano e vengano aggiornati dove non sono considerati validi, diventando sempre più concreti e misurabili, integrandosi alle altre Direttive (es. acque e pesticidi). Grazie al reclamo congiunto di

LIPU e WWF è stata evidenziata l'inadeguatezza delle procedure con cui viene effettuata la Valutazione di Incidenza (art.6 della Direttiva Habitat), con disomogeneità nell'attuazione della procedura sul territorio nazionale, applicazione della sola procedura di screening, esclusione a priori di interventi non assoggettati, inadeguata competenza delle figure professionali responsabili della redazione e della valutazione, scarsa accessibilità e partecipazione del pubblico. Come sottolineato dalla Commissione UE, con l'apertura della procedura EU Pilot 6730/14/ENVI, è quindi fondamentale non solo l'adozione di Linee Guida chiare ed efficaci da parte della Conferenza Stato-Regioni, ma anche la loro approvazione con un Decreto che le renda effettivamente vincolanti.

In questo contesto è auspicabile che il progetto "Mettiamoci in riga" finanziato allo scopo dal Programma Operativo Nazionale Governance possa contribuire alla soluzione di alcuni problemi nella gestione della Rete Natura 2000.

Se sul fronte delle normative europee l'Italia ha non poche carenze, sul fronte dei progetti di conservazione della biodiversità finanziati dal programma LIFE, gli italiani non hanno pari a livello europeo. Solo nel 2018 (call 2017), sono stati ben 30 (su 142) i progetti italiani finanziati, pari al 21% del totale, per un budget complessivo di 73.5 milioni di euro, a testimonianza dell'elevato interesse di enti, parchi, associazioni e società a sfruttare al massimo i fondi destinati in maniera specifica alla conservazione della biodiversità.

## **PER UN'ITALIA PIÙ VICINA ALL'EUROPA IN SINTESI, IL WWF CHIEDE QUINDI CHE:**

- ❖ **venga completata al più presto dal Ministero dell'Ambiente e dalle Regioni la Rete Natura 2000**, includendo tutte le **aree chiave** sia terrestri che marine per la tutela delle specie e degli habitat delle due Direttive, con **misure di conservazione efficaci** per tutti i siti e procedure rigorose per effettuare la **Valutazione di Incidenza**.
- ❖ **siano redatti i PAF (Prioritised Action Framework)** da tutte le Regioni e Province autonome e le loro previsioni del fabbisogno finanziario per la gestione della Rete Natura 2000 siano considerate nella programmazione dei Fondi comunitari 2021-2027.
- ❖ **venga redatta una nuova Strategia Nazionale per la Biodiversità** più ambiziosa ma realistica, con una revisione degli obiettivi indicati per le 15 aree di lavoro tematiche identificando pochi obiettivi concreti, realistici e misurabili, integrati concretamente con le politiche di settore nazionali e regionali, in particolare in sinergia con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile;
- ❖ **siano garantite decisioni rapide per la governance e le necessarie risorse per tutte le aree naturali protette**, siti Natura 2000 ed altre aree protette della Legge quadro nazionale 394/91, designando tutti gli Enti gestori, mettendoli nelle condizioni di lavorare al meglio, con personale tecnico adeguato e maggiori investimenti dedicati con priorità alla conservazione della biodiversità.

## Focus

### La gestione dei Parchi Nazionali in Italia

Oltre alla Rete Natura 2000, istituita in applicazione delle due Direttive UE Uccelli e Habitat, il sistema delle aree naturali protette in Italia si compone di 871 aree per una superficie di 3.163.591 ettari a terra, pari al 10,42% del territorio nazionale e di 2.853.034 ettari a mare, istituite in base alla Legge quadro n. 394 del 1991. Una recente analisi del WWF nel 2018 su tutti i Parchi Nazionali italiani attivi ha evidenziato però forti lacune. Solo nel 30% dei casi il Piano per il Parco è stato approvato in via definitiva. A livello territoriale, i confini dei Parchi non sono ritenuti adeguati agli obiettivi di conservazione, mentre la loro zonazione e la connessione ecologica sono ritenute sufficienti. Le spese per le attività di monitoraggio, così come per quelle di conservazione, risultano entrambe inferiori al 10% dei bilanci consuntivi per la quasi totalità dei Parchi. Il personale è ritenuto largamente insufficiente per garantire le attività di conservazione, al pari delle condizioni di impiego e aggiornamento delle competenze. Spesso mancano figure chiave come direttore (nel 35% dei Parchi), naturalista o biologo (22%), agronomo o forestale (22%) e ancor più veterinario e geologo (83%), con percentuali della pianta organica dedicate primariamente alla conservazione delle biodiversità spesso inferiori al 10%. Dall'indagine emerge quindi con chiarezza come sia necessario colmare al più presto le lacune sin qui evidenziate in particolare per quanto riguarda:

- 1) Strumenti di gestione, non ancora a regime;
- 2) Personale, largamente insufficiente per quanto riguarda la conservazione della biodiversità;
- 3) Finanziamenti, nel complesso insufficienti, nonostante siano presenti avanzi di esercizio in parte collegati al punto 2;
- 4) Pressioni attuali e minacce future, e alcune delle quali comuni alla maggior parte dei Parchi Nazionali;
- 5) Attività di conservazione, che nonostante i numerosi studi e monitoraggi non coinvolgono ancora un numero adeguato di specie ed habitat prioritari presenti nei Parchi Nazionali.

E' quindi necessaria una riflessione approfondita su questi elementi al fine di supportare al meglio il sistema nazionale delle aree protette e i singoli Parchi Nazionali nello sviluppare pienamente il loro potenziale di efficace conservazione della biodiversità italiana, e portarli ai livelli dei migliori esempi europei. Un buon esempio potrebbe venire dai progetti di sistema finanziati grazie al capitolo 1551 di bilancio del Ministero dell'Ambiente, a patto che siano effettivamente congrui e rappresentativi delle priorità di conservazione della biodiversità italiana e che venga effettuato un reale monitoraggio dei risultati raggiunti.



## Capitolo 2.4

### AGRICOLTURA

---

#### 2.4.1 - L'Europa e l'Italia

L'agricoltura resta il settore economico senz'altro più condizionato dalle politiche dell'Unione Europea e dai suoi atti legislativi ed amministrativi (Direttive, Regolamenti, Decisioni, ecc.), molti dei quali interessano direttamente le relazioni tra l'agricoltura e l'ambiente. Il principale strumento dell'Unione Europea per l'agricoltura è la sua Politica Agricola Comune (PAC), fondata sul Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE). La PAC è ora disciplinata, unitamente alla pesca, dalla parte I, titolo III del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex Trattato CEE), agli artt. 38-44. La PAC costituisce una delle più importanti politiche dell'UE in ragione del suo peso sul bilancio dell'Unione (38% nella programmazione 2014-2020), della popolazione agricola interessata e dell'estensione del territorio destinato alle pratiche agricole, zootecniche e forestali. La PAC è chiamata a svolgere oggi anche un ruolo cruciale nella tutela dell'ambiente, della biodiversità, del paesaggio e della qualità del suolo, oltre alla salvaguardia del futuro delle comunità rurali.

La riforma del 2013 ha mantenuto la struttura della PAC con due pilastri, un primo basato sui pagamenti diretti alle aziende agricole in relazione alla superficie agricola disponibile ma più rispettoso dell'ambiente con l'introduzione del "greening", che prevede ulteriori impegni per l'ambiente oltre la condizionalità, ed un secondo dedicato allo Sviluppo Rurale finalizzato alla competitività ed innovazione delle imprese, al cambiamento climatico e alle misure volontarie per l'ambiente. Il bilancio UE per il periodo di programmazione della PAC 2014-2020 ha previsto 281,8 miliardi di euro a favore del primo pilastro e 89,9 miliardi di euro a favore dello sviluppo rurale. Oltre a queste risorse specifiche della PAC l'UE ha previsto per l'agricoltura ulteriori finanziamenti distribuiti all'interno di altri Fondi e strumenti finanziari per un importo complessivo di altri 15,2 miliardi di euro, in particolare per la ricerca e l'innovazione, la sicurezza alimentare, gli aiuti alimentari e per eventuali crisi nel settore agricolo.

Il 1 giugno 2018 la Commissione UE ha presentato le sue proposte per i futuri Regolamenti della PAC post 2020, dando così avvio al negoziato del trilatero (Commissione, Consiglio Parlamento) per l'approvazione definitiva di una nuova riforma. Con la bozza di riforma della PAC è stata annunciata anche la previsione dei tagli al budget dell'agricoltura che tengono conto dell'uscita della Gran Bretagna dalla Ue. I Paesi membri avrebbero a disposizione, per la PAC nel periodo 2021-2027, 365 miliardi di euro, pari a circa il 30% del budget di tutta l'Unione, con una riduzione del 5% rispetto ai 373 miliardi stanziati per il periodo 2014-2020. Calcolando i tagli a prezzi costanti 2018 e anziché a prezzi correnti, risulterebbe una riduzione del 15% al bilancio della PAC.

La PAC affronta la conservazione degli habitat e delle specie selvatiche con specifiche misure dello sviluppo rurale (misure agro-climatico-ambientali e indennità Natura 2000) e con le norme previste dalla condizionalità del primo pilastro. L'enfasi sull'obiettivo della tutela della biodiversità e gestione della Rete Natura 2000 è stata confermata nella PAC 2014 – 2020, che rimane il principale strumento finanziario per l'attuazione della Strategia UE per la biodiversità e delle due specifiche Direttive per la conservazione della Natura, attraverso i PAF (Prioritized Action Framework): la Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici che ha modificato la Direttiva 79/409/CEE, che mira a preservare tutti gli uccelli selvatici nell'UE fissando regole per la loro protezione, gestione e

controllo che si applicano agli uccelli, alle uova, ai nidi e agli habitat; e la Direttiva del consiglio 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche che mira a garantire la tutela della biodiversità nell'UE, con la conservazione degli habitat naturali, della flora e fauna selvatiche. Questa Direttiva istituisce inoltre la Rete Natura 2000.

Anche il Regolamento (UE) N. 1143/2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive nell'UE, ha una particolare importanza per l'agricoltura minacciata da un numero crescente di parassiti e patogeni esotici. L'agricoltura può avere in vari modi un impatto negativo sul buono stato chimico ed ecologico delle acque sotterranee e superficiali. La qualità dell'acqua può essere influenzata negativamente dalla presenza di pesticidi, fertilizzanti o dall'erosione del suolo. In termini di quantità, in media, il 44% dell'acqua in Europa viene utilizzata per l'agricoltura ma in paesi dell'Europa meridionale, come l'Italia, questa percentuale sale al 60%.

La Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque specifica le norme per impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici dell'UE e per conseguire un «buono stato» dei fiumi, dei laghi e delle acque sotterranee in Europa entro il 2015. La gestione sostenibile dell'acqua in agricoltura è uno degli obiettivi prioritari della PAC che prevede misure per evitare l'inquinamento delle acque attraverso un uso sostenibile dei pesticidi e fertilizzanti e per ridurre, in particolare, l'inquinamento da nitrati. L'agricoltura è responsabile di oltre il 50% del totale delle immissioni di azoto nelle acque superficiali. La Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, ha lo scopo di ridurre l'inquinamento idrico da nitrati utilizzati per scopi agricoli. I paesi dell'UE devono designare come zone vulnerabili tutte le aree che sono o potrebbero essere interessate da elevati livelli di nitrati e da eutrofizzazione.

Un'altra normativa comunitaria che interviene direttamente sulla relazione tra agricoltura e ambiente è la Direttiva 2009/128/CE che mira a conseguire un utilizzo sostenibile dei pesticidi nell'UE riducendo i rischi e gli impatti dei pesticidi sulla salute umana e l'ambiente e promuovendo l'uso della lotta biologica ed integrata e di tecniche ed approcci alternativi ai pesticidi. I Paesi dell'UE hanno elaborato Piani d'Azione Nazionali (PAN) per implementare le azioni indicate in questa Direttiva. La Direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura stabilisce una serie di norme relative all'impiego dei fanghi di depurazione come fertilizzanti, volte ad evitare che tale pratica danneggi l'ambiente e la salute umana compromettendo la qualità del suolo e delle acque superficiali e sotterranee.

Il Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, mira invece a rivedere e rafforzare le regole dell'UE sulla produzione biologica e l'etichettatura di prodotti biologici con riferimento ai sistemi di controllo, ai regimi di scambio, alle norme di produzione. Il regolamento amplia l'ambito di applicazione della legislazione esistente includendo prodotti strettamente legati all'agricoltura quali il sughero, il sale, gli oli essenziali, il cotone e la lana. Il regolamento inoltre riesamina le norme sulla produzione animale biologica.

## 2.4.2 - L'Italia e l'Europa

I finanziamenti della PAC per il periodo 2014 – 2020 per l'Italia ammontano complessivamente a 52 miliardi di euro (41,5% miliardi fondi UE e 10,5 miliardi fondi nazionali), suddivisi in 27 miliardi di euro (fondi UE) per i pagamenti diretti del primo pilastro; 4 miliardi di euro (fondi UE) OCM vino e ortofrutta e 21 miliardi di euro (10,5 miliardi fondi UE e 10,5 miliardi fondi nazionali) per lo sviluppo rurale del secondo pilastro. Per il “greening” (pagamento verde del primo pilastro), l'Italia ha stabilito di utilizzare la possibilità di avvalersi di pratiche equivalenti, considerando ammissibili tutte quelle elencate nell'allegato IX del Regolamento (Ue) n. 1307/2013. Più del 21% della SAU in Italia è esentata da qualsiasi regola relativa al pagamento ecologico. In Italia l'attuazione del secondo pilastro della PAC (Sviluppo Rurale) è affidato alle Regioni attraverso i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) che sono essenzialmente orientati a sostenere l'obiettivo della maggiore competitività delle aziende attraverso l'ammodernamento tecnologico di alcune filiere strategiche dell'agricoltura italiana. Complessivamente la Misura 10 (Pagamenti agro-climatico-ambientali) dei PSR di tutte le Regioni impegna per il periodo 2014 – 2020 2,4 miliardi di euro, corrispondenti al 12,7% delle risorse dei PSR, mentre la Misura 11 (Agricoltura biologica), impegna solo 1,7 miliardi di euro, corrispondenti al 9,1% delle risorse dei PSR. Solo 10 Regioni hanno attivato la Misura 12 (Indennità Natura 2000) nei loro PSR.

L'annunciato taglio del budget della PAC post 2020 per l'Italia sarà del 6,9% rispetto all'attuale programmazione, nel dettaglio, 24,9 miliardi saranno destinati ai pagamenti diretti, 8,9 miliardi andranno allo sviluppo rurale e 2,5 miliardi saranno riservati alle misure di mercato. Per i tagli alla PAC 2021-2027 l'agricoltura italiana riceverà 2,7 miliardi in meno.

Al 2018 in Italia le aziende agricole presenti nella Rete Natura 2000 risultano essere 214.535, con una superficie agricola utilizzata (SAU) di oltre 1,5 milioni di ettari (1.567.808 ha) che corrisponde al 13% della SAU nazionale. Nei 21 PSR 2014-2020 adottati dalle Regioni e Province autonome risultano essere 228 le Sottomisure/Operazioni, in 11 Misure, collegate direttamente alla tutela e valorizzazione della biodiversità ed alla gestione dei siti Natura 2000 e delle aree naturali protette. (dati derivati dall'indagine RRN-CREA-WWF 2018).

I ritardi nell'attuazione in agricoltura della Direttiva 2000/60/CE sulle acque sono testimoniati dai dati preoccupanti forniti da ISPRA nel suo periodico rapporto sull'inquinamento da pesticidi delle acque superficiali e sotterranee, in continuo aumento, e dall'inquinamento da nitrati pur considerando la riduzione dell'impatto derivante dall'uso dei fertilizzanti. Per la non corretta applicazione della Direttiva Nitrati, 91/676/CEE, la Commissione UE ha aperto nel 2018 una procedura d'infrazione contro l'Italia, la seconda dopo quella del 2006 (vedi Focus).

Il 12 febbraio 2019 è scaduto per l'Italia il Piano di Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei fitofarmaci in applicazione della Direttiva 2009/128/CE sui pesticidi. Il Piano valido per 5 anni oltre ad avere all'origine sostanziali lacune è rimasto in gran parte non attuato, come nel caso del Decreto del 2015 relativo alle linee guida per l'uso sostenibile dei pesticidi nei siti Natura 2000 e altre aree naturali protette e per la tutela delle acque. Solo 7 Regioni (Liguria, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Valle d'Aosta e PA di Bolzano) hanno definito misure di conservazione sui pesticidi in tutti i siti Natura 2000. Solo l'1,5% di queste misure di conservazione sono conformi a quanto indicato dalle Linee guida per l'attuazione del PAN (in particolare per le misure n. 13 e n. 16), mentre il 98,5% delle misure di conservazione definite dalle Regioni/PA sono generiche e non conformi a quanto previsto dal PAN.

L'applicazione in Italia della Direttiva 86/278/CEE sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura è stata condizionata negativamente dall'approvazione dell'art.41 del Decreto emergenza per Genova (Decreto n. 109/2018) che fissando limiti per sostanze tossiche e nocive come PCB, IPA, Toluene e vari metalli pesanti come il cromo esavalente ne consente di fatto la presenza nei fanghi destinati all'agricoltura, sostanze che prima di questa norma dovevano essere del tutto assenti.

In attuazione del Regolamento (UE) 2018/848 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici è cominciato il 19 marzo 2019 in commissione Agricoltura al Senato l'esame della pdl "*Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico*", già approvata in prima lettura dalla Camera l'11 dicembre 2018. Il testo della pdl rispecchia la normativa europea riconoscendo che la produzione biologica è basata sulle migliori pratiche ambientali.

### **PER UN'ITALIA PIÙ VICINA ALL'EUROPA, IN SINTESI, IL WWF CHIEDE, QUINDI:**

- ❖ **l'impegno dell'Italia nell'ambito del negoziato in corso sulla riforma della PAC post 2020 per un cambiamento sostanziale delle sue regole**, eliminando i sussidi perversi legati al solo possesso delle superfici agricole ed alle quote basate sui contributi storici, trasferimento dal secondo al primo pilastro dell'Indennità Natura 2000 e dei premi per il mantenimento dell'agricoltura biologica, eco-schemi nel primo pilastro obbligatori per gli Stati membri con una dotazione finanziaria minima del 30% dei pagamenti diretti e l'obiettivo del 40% di SAU in agricoltura biologica entro il 2030. Maggiori informazioni sul sito: [www.cambiamoagricoltura.it](http://www.cambiamoagricoltura.it)
- ❖ **la redazione da parte delle Regioni/PA dei PAF (Prioritized Action Framework)** prevedendo adeguate risorse nel secondo pilastro della PAC, almeno il 10% dei fondi per le misure agro-ambientali, per la gestione dei siti Natura 2000.
- ❖ **l'approvazione del nuovo PAN pesticidi** con misure cogenti e regolamentari (obblighi e divieti) per la riduzione dell'uso dei pesticidi nei siti Natura 2000 e altre aree naturali protette, la riduzione dell'inquinamento nelle acque, l'introduzione di distanze minime di sicurezza per le abitazioni e le colture in agricoltura biologica, l'obbligo di fornire informazioni ai cittadini sui tempi e pericolosità dei trattamenti.
- ❖ **la completa attuazione della Direttiva Nitrati, 91/676/CEE**, con l'attuazione di monitoraggi adeguati e la promozione di pratiche agricole per ridurre l'utilizzo di fertilizzanti azotati.
- ❖ **la modifica dell'art. 41 del Decreto legge n. 109/2018** eliminando la possibilità della presenza nei fanghi di depurazione destinati all'agricoltura di sostanze chimiche tossiche e nocive, persistenti nell'ambiente, e riduzione dei limiti ammessi secondo le indicazioni della sentenza della Cassazione del 2017.
- ❖ **la rapida approvazione da parte del Parlamento della pdl sull'agricoltura e acquacoltura con metodo biologico**, per un adeguamento della normativa nazionale al Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e sostenere la crescita della SAU certificata in agricoltura biologica nel nostro paese.

## Focus

### La controversa attuazione della Direttiva Nitrati in Italia

La Commissione europea ha reso noto l'8 novembre 2018 di aver aperto una procedura d'infrazione contro l'Italia per inadempimenti dello Stato membro nell'attuazione della Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, nota come Direttiva Nitrati. Per la Commissione l'Italia non ha effettuato adeguati monitoraggi, designato le zone vulnerabili, né adottato le necessarie misure di salvaguardia delle acque da inquinanti azotati di origine agricola. Come previsto dalla procedura, l'attività di Bruxelles ha avuto inizio con l'invio della lettera di messa in mora al Governo italiano, dove era contenuto un termine di due mesi per rispondere. E' la seconda volta che la Commissione Ue avvia una procedura d'infrazione contro l'Italia sulla Direttiva Nitrati, la prima risale al 2006 quando l'Italia mancò di identificare le zone vulnerabili nelle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Dopo la risposta a questa prima procedura d'infrazione le Regioni hanno ottenuto la deroga al limite dei 170 kg di azoto spandibile per ettaro in un anno. Questa seconda procedura d'infrazione è invece motivata, secondo la Commissione, perché l'Italia non avrebbe designato entro il termine del 31 dicembre 2017 tutte le zone vulnerabili ai nitrati, né monitorato le proprie acque ed adottato misure supplementari in alcune Regioni interessate dall'inquinamento da nitrati da fonti agricole, non meglio precisate nell'ambito dell'aggiornamento previsto nel quadriennio di attività 2012-2015. Dal report quadriennale inviato a Bruxelles dal Governo italiano, curato da ISPRA e dal Ministero della Salute, si evidenzia comunque che l'inquinamento da nitrati di origine agricola sia in diminuzione, esistono Regioni dove il problema nitrati non esiste o dove l'attuazione dei piani di azione è stata efficace. Secondo l'ISPRA tutte le 19 Regioni e le due Province autonome effettuano oggi il monitoraggio della concentrazione di nitrati di origine agricola nelle acque. Secondo i dati dell'Ispra nel quadriennio 2012-2015 la maggior parte degli acquiferi monitorati è caratterizzata da una situazione stazionaria se non in miglioramento per quanto concerne la contaminazione da nitrati. Il rilievo della Commissione Ue che giustifica questa seconda procedura d'infrazione sembra quindi essere essenzialmente quello della mancata adozione dei piani d'azione aggiornati di tre regioni, in attesa della VAS, Valutazione Ambientale Strategica, che risulta essere troppo lenta. Le regioni in ritardo a causa della VAS sono la Puglia e il Molise, mentre la Campania sta ancora elaborando il suo piano d'azione.

## Capitolo 2.5

### ECONOMIA CIRCOLARE E RIFIUTI

---

#### 2.5.1 - L'Europa e l'Italia

Negli ultimi anni, l'Unione europea ha adottato le politiche più ambiziose al mondo a favore dello sviluppo dell'economia circolare, ossia di un modello di produzione e consumo che tende a massimizzare l'uso efficiente delle risorse ed a raggiungere l'obiettivo di azzerarne gli sprechi.

Se queste politiche – con un mercato interno che rappresenta poco meno di  $\frac{1}{4}$  del PIL globale e la domanda di mezzo miliardo tra i consumatori i più ricchi della Terra – verranno correttamente attuate, essa determineranno un inevitabile effetto di trascinamento verso la circolarità anche per le altre economie.

Non si tratta di una scelta frivola, ma obbligata. In termini di peso, il nostro Continente soffre di uno strutturale bilancio negativo tra le importazioni e le esportazioni, che attesta una sempre più soffocante dipendenza dall'approvvigionamento di materie da paesi a rischio di instabilità sociale e politica e/o a forte crescita economica e demografica. Dipendenza che potrebbe mettere a rischio la nostra solidità economica.

Puntare sulla circolarità permette inoltre di incontrare anche le politiche di sostenibilità ambientale. In questo caso, infatti, non solo avremo meno emissioni, una riduzione dell'estrazione di materie prime e, tendenzialmente, zero-rifiuti, ma anche più lavoro e ambienti più salubri e sani.

Economia circolare, infatti, significa anche nessun rifiuto nei mari e sui suoli, zero sostanze pericolose nei prodotti, fermare il consumo del suolo e sviluppare l'economia rigenerativa, ossia quella che salvaguardia il capitale naturale e vive solo entro i limiti di carico dei servizi ecosistemici.

Le iniziative messe in campo dell'UE sono molte. La più importante è la riforma della disciplina dei rifiuti. Ma si contano anche il bando dei prodotti in plastica monouso, lo sviluppo dell'ecoprogettazione, il cambiamento dei modelli di consumo, il sostegno al mercato dei materiali riciclati, il dimezzamento dello spreco alimentare, l'efficientamento degli edifici e del settore edile, lo sviluppo dei biomateriali e il riciclo delle materie prime strategiche.

#### 2.5.2 - L'Italia e l'Europa

Secondo gli indici rilevati da Eurostat, l'Italia rientra tra i paesi europei con le migliori performances di circolarità. Tuttavia, come mostra la tabella che segue, per raggiungere i target fissati dall'UE dovrà necessariamente migliorare le sue prestazioni e aggiornare la disciplina di settore.

## Unione europea

- Al 2035 riciclo dei rifiuti urbani al 65%
- Al 2035 max 10% rifiuti urbani in discarica
- Al 2030 bando di alcuni prodotti monouso in plastica
- Al 2030 almeno il 30% di plastica riciclata nelle bottiglie
- Al 2030 90% di RD di prodotti in plastica monouso ammessi alla vendita
- Al 2030 70% di riciclaggio di tutti gli imballaggi
- RD per i rifiuti biodegradabili
- Entro il 2025 RD per i tessili
- Entro il 2025 RD per i rifiuti urbani pericolosi
- Entro il 2023 RD per i rifiuti organici
- RD per oli minerali
- Obbligo di cernita per i rifiuti da Costruzione e demolizione

## Italia

- Al 2017 riciclo dei rifiuti urbani 43,9%
- Al 2017 rifiuti urbani in discarica 23%
- Nessuna disposizione
- Nessuna disposizione
- Nessuna disposizione
- Al 2017 avvio al riciclo imballaggi 67%
- Solo alcune disposizioni locali
- Solo alcune disposizioni locali
- Nessuna disposizione
- Solo alcune disposizioni locali
- Parziale disciplina
- Solo alcune disposizioni locali

A questi compiti se ne aggiungono altri a causa della necessità di recuperare il mancato raggiungimento degli obiettivi europei sulla raccolta dei rifiuti elettrici ed elettronici e quelli di recupero dei veicoli fuori uso, che stanno portando l'Italia di fronte alla contestazione di nuove procedure di infrazione.

A fronte di ciò, il nostro Paese ha dei punti di forza, ma anche di debolezza. Ad esempio, territori non insignificanti denunciano ritardi nella raccolta differenziata, carenze di impianti, in particolare per il trattamento della frazione organica biodegradabile, e alti tassi di non riscossione della tariffa/tassa sui rifiuti. Sempre riguardo ai rifiuti urbani, si segnala la scarsa propensione delle aziende municipalizzate di ragionare come motori per il cambiamento verso la circolarità, puntando esclusivamente sul profitto e molto sull'incenerimento.

Inoltre, si riscontra una strutturale vulnerabilità del mercato delle materie riciclate troppo esposto alla variazione dei prezzi delle materie prime e alla domanda da parte di alcuni paesi. Inoltre, accanto a quello "ufficiale" opera un consistente mercato illecito o semiclandestino. Questo porta ad abbandoni illegali di rifiuti sul territorio, a circuiti di trattamento inidoneo, a *cannibalizzazioni* di rifiuti complessi, che rende antieconomico il recupero dei restanti materiali.

Un'altra criticità è rappresentata dagli ostacoli all'innovazione. La sostituzione delle materie prime con quelle riciclate richiede tecnologie nuove o aggiornate. Ciò a sua volta impone una propensione alla ricerca e alla sperimentazione. Purtroppo, l'Italia destina poche risorse alla prima e pone ostacoli, in particolare amministrativi, alla seconda, scoraggiando investimenti e portando molte imprese alla chiusura.

Infine, c'è la questione di una gestione oculata delle risorse. Tra le risorse da salvaguardare vi è anche il suolo e le funzioni ecosistemiche che garantisce. Lo sviluppo della bioeconomia rigenerativa permette di contrastare il consumo del suolo, di garantire i servizi ecosistemici, di recuperare la fertilità, di fornire prodotti e materiali sostitutivi a quelli originati da materie prime fossili.

Un fronte diverso è poi quello della sensibilizzazione del consumatore. La comunicazione commerciale è ancora tutta proiettata all'economia lineare, basandosi su messaggi con scarsa informazione sulla corretta conservazione dei prodotti, sulla gestione del rifiuto che ne deriva, sugli impatti ambientali derivanti anche dal loro utilizzo, massimalizzando invece la percezione della loro obsolescenza per fattori estetici, omettendo dati utili per orientare una scelta consapevole di

consumo, fino a giungere in qualche caso a vere e proprie disinformazioni sull'uso del prodotto. Eppure i danni derivanti da determinate forme di consumo sono rilevanti: basti osservare l'elevato numero di malattie da cattiva o eccessiva alimentazione o di morti e feriti da incidenti automobilistici.

Riorientare un modello di produzione e di consumo impone scelte decise e durature. Il nostro Paese, purtroppo, sulle politiche ambientali ha fornito dimostrazioni contrarie. A passi in avanti hanno spesso seguito repentine e non giustificate retromarcie e a grandi proclami piccole misure o pesanti silenzi.

## **PER UN'ITALIA PIÙ VICINA ALL'EUROPA, IN SINTESI, IL WWF RITIENE NECESSARIE LE SEGUENTI AZIONI.**

- ❖ **Per questo occorre, innanzitutto, condividere con il più ampio consenso possibile una strategia pluriennale, che definisca obiettivi chiari, i ruoli del mercato, dell'individuo, delle comunità e delle amministrazioni pubbliche,** valorizzando le potenzialità presenti nei nostri territori e che sia in grado di affrontare carenze e ritardi. Tali strumenti devono promuovere in modo organico, efficiente e senza appesantimenti procedurali e burocratici, il modello circolare nella produzione, nel consumo, nella gestione dei rifiuti puntando sull'innovazione, lo sviluppo degli investimenti e dell'occupazione.
- ❖ **Alla strategia va affiancata l'istituzione di un'Agenzia per l'uso efficiente delle risorse,** anche utilizzando infrastrutture e competenze già esistenti, a cui attribuire il compito di promuovere la diffusione e l'implementazione dell'innovazione e delle buone pratiche, in particolare per le piccole e medie imprese.
- ❖ **In questa cornice occorre sostenere l'innovazione dei sistemi produttivi e la responsabilizzazione del consumatore.** Ciò richiede la diffusione e la crescita della visione, delle conoscenze, della ricerca e delle buone pratiche dell'economia circolare. Sostenere la formazione, la qualificazione, l'informazione e la ricerca per incrementare il risparmio e l'uso più efficiente delle materie prime e dell'energia, l'utilizzo di materiali e di energia rinnovabile, prodotti di più lunga durata, riparabili e riutilizzabili, e ridurre - fino ad azzerare - l'utilizzo di sostanze pericolose e/o non riciclabili, prodotti monouso e lo smaltimento dei rifiuti. Imponendo livelli minimi di informazioni da fornire al consumatore e stimolando un'economia sostenibile della condivisione dei beni.
- ❖ **Per ottenere questi risultati occorre introdurre nuove forme di responsabilità, come quella estesa del produttore (EPR),** pianificando la progressiva applicazione ai settori finora esclusi a partire da quello alimentare (industriale e della distribuzione), del tessile, dell'arredamento e delle costruzioni e definendo regole minime comuni e trasparenti a partire dalla determinazione di obiettivi minimi ambientali da raggiungere e dell'obbligo di rispondere perlomeno finanziariamente per il loro mancato conseguimento. La responsabilità estesa del produttore deve, inoltre, definire i ruoli di tutti gli altri attori coinvolti – dal consumatore alla pubblica amministrazione – stabilendo eventuali penalità per chi non adempie correttamente il proprio compito. Una simile politica aiuterebbe i comuni a ridurre i costi delle tasse/tariffe e così a contrastare l'evasione. Bisogna ricordare, infatti, che i regimi EPR vengono introdotti perché il mercato non è stato capace di assicurare gli obiettivi di circolarità, quindi è sbagliato pensare che la concorrenza possa sostituire i modelli di governance della EPR.
- ❖ **Si rende necessario più in generale un riequilibrio del prelievo fiscale che penalizzi l'inefficiente utilizzo dei materiali e/o di energia,** riduca il costo del lavoro e incentivi l'uso di materie prime seconde. A tale riguardo, si rende necessario un riallineamento delle



aliquote IVA – in particolare tra gestione dei rifiuti e la riparazione dei beni -, un riordino dei sussidi, eliminando quelli dannosi all'ambiente e quelli neutri, l'innalzamento dell'ecotassa, la diffusione della tariffa puntuale e introducendo sgravi per investimenti su processi produttivi più efficienti.

- ❖ **Si deve muovere con decisione anche il grande consumatore italiano: la pubblica amministrazione: un integrale ricorso agli Appalti Verdi (GPP) costituirebbe una leva formidabile verso la circolarità**, riuscendo ad attivare una domanda complessiva di decine di miliardi di euro all'anno e consentendo anche una riduzione dei costi complessivi della p.a. Per ottenere questo risultato basta introdurre criteri incisivi e vincolanti da applicare agli appalti pubblici, formare le stazioni appaltanti, monitorare l'applicazione dei criteri di circolarità, valutarne i risultati ed avere possibilità di effettuare verifiche e di fornire, se necessario, indirizzi correttivi.
- ❖ **Poiché la circolarità richiede l'aggiornamento delle tecnologie e degli impianti di recupero dei rifiuti. Bisogna dotarsi di un quadro normativo non equivoco, aggiornando la disciplina End of Waste**: è indispensabile disporre di un'efficace regolazione della cessazione della qualifica di rifiuto (EoW). Applicando la nuova Direttiva europea in materia, occorre, da una parte, rendere molto più rapida la procedura per i decreti ministeriali e, dall'altra, anche affidare alle Regioni, sulla base delle condizioni e dei criteri europei, le autorizzazioni dei casi non ancora regolati nazionalmente (per non ostacolare il riciclo che coinvolge oltre 7 mila impianti in Italia).
- ❖ **La strategia, la riforma fiscale, l'EPR, i GPP, le politiche regionali e locali devono assicurare le infrastrutture necessarie per l'economia circolare**: la progettazione circolare dei prodotti, l'utilizzo di beni condivisi, la vendita dei servizi forniti dai prodotti, la simbiosi industriale, il funzionamento dei mercati dell'usato in coordinamento con attività di verifica e di riparazione, lo sviluppo dei mercati delle materie prime seconde. Questa infrastrutturazione deve essere in grado di colmare le carenze impiantistiche presenti in alcune aree e di marginalizzare quelle riferite a modalità di trattamento più in basso nella gerarchia di gestione dei rifiuti
- ❖ **Perché tutto questo avvenga occorre recepire in tempi brevi il nuovo pacchetto di direttive europee per i rifiuti e l'economia circolare**. In questo compito occorre avere il coraggio di puntare a traguardi ambiziosi: incrementare la prevenzione, anche introducendo obiettivi minimi di riutilizzo e aumentando il periodo minimo di garanzia dei prodotti; far crescere il riciclo, superando tutti i nuovi target europei; a utilizzare il recupero energetico, perlomeno delle biomasse e comunque a supporto del riciclo; rendere residuale lo smaltimento in discarica e l'incenerimento. Il quadro normativo da ottenere deve essere in grado di superare i nuovi target europei della gestione circolare dei rifiuti, di favorire investimenti e procedure rapide di autorizzazione per aumentare, di potenziare gli impianti di selezione e di trattamento, di migliorare le tecnologie utilizzate, nonché di aumentare e migliorare la qualità della raccolta differenziata, superando anche gli squilibri territoriali esistenti.

## Focus

### Il rifiuto: un problema che non deve essere messo necessariamente “a fuoco”.

Sembra che in Italia qualcuno abbia equivocato sul significato dell'espressione “mettere a fuoco il problema”. O meglio è stata presa troppo alla lettera. Nella mente di qualcuno deve tradursi come: se il rifiuto è un problema, bruciamolo.

Questo incipit può sembrare uno scherzo, ma non è così. Secondo i dati emersi dai censimenti operati negli ultimi anni gli incendi che hanno colpito impianti di gestione dei rifiuti e roghi di rifiuti abbandonati sono stati dell'ordine di diverse centinaia<sup>2</sup>. Solo nel 2018 ne sono stati contati 250<sup>3</sup>. Una vera e propria emergenza.

Ma come nasce questo fenomeno? Le cause sono diverse. La presenza di un mercato illecito, che abbandona in maniera incontrollata i rifiuti sul territorio, disinvolve speculazioni imprenditoriali, carenza di controlli, crisi del mercato delle materie prime seconde. Ma l'azione è sempre la stessa: è difficile giustificare questi fenomeni come episodi di autocombustione!

La dimensione è divenuta ormai rilevante e viene confermata anche per il 2019. Occorre quindi intervenire con decisione e tempestività. Innanzitutto, evitando soluzioni facili o banali, come ad esempio costruire più inceneritori (visto che in Italia esistono ben 88 impianti di incenerimento di rifiuti speciali e 372 impianti di recupero di energia da rifiuti speciali, mentre gli impianti per l'incenerimento per i rifiuti urbani sono 50; il che fa dell'Italia il terzo Paese europeo per numero di inceneritori presenti nel proprio territorio).

Diversi centri di interesse, infatti, affermano che se questi materiali bruciano, allora è meglio metterli in impianti dedicati. Ma dato che quelli che abbiamo sono pieni (e non è del tutto vero), allora costruiamone altri. E' chiaro che questa non può essere la soluzione. Se gli obiettivi di riciclaggio da raggiungere sono quelli sopra indicati, i numeri ci dicono che gli impianti oggi esistenti sono più che sufficienti. Peraltro, l'Italia è il terzo paese europeo per numero di inceneritori! Quindi farne di nuovi significa superare il reale fabbisogno.

Ed è bene ricordare che la Commissione Europea dedicato un documento per contrastare il proliferare di questa tipologia di impianti<sup>4</sup>. Occorre, invece, agire sulle cause reali.

Il primo livello è quello di combattere l'illegalità, mediante un maggior controllo del territorio e dei flussi di rifiuti. Il secondo è quello di adottare modalità di verifica dell'affidabilità operativa e finanziaria dei gestori dei rifiuti.

Quindi, adottare strumenti a sostegno dei mercati del riciclo e della domanda di materiali riciclati. Non è un caso che il fenomeno è emerso con il bando alle importazioni di questi materiali da parte della Cina, seguita poi da altri paesi e prossimamente dall'India. Il crollo di quella domanda ha messo in crisi un settore che è stato capace di puntare su di un solo sbocco. Occorre superare questa fragilità sostenendo la domanda interna e creando maggiore connessione tra i riciclatori e le industrie primarie.

Infine, un altro duro colpo è giunto dalla strutturale lentezza dei procedimenti di aggiornamento della disciplina sulla cessazione della qualifica di rifiuto (EoW). E l'impossibilità di procedere al riconoscimento dell'EoW in sede di autorizzazione degli impianti. Questa situazione ha bloccato l'attività di centinaia di impianti, talvolta con i magazzini colmi e impedisce all'Italia di attivare tecnologie all'avanguardia che consentirebbero di incrementare la quantità e, soprattutto, la qualità del riciclo.

Come rispondere a tale problema?

Di certo non con il fuoco! Le misure da adottare consistono in:

- recepire al più presto le direttive comunitarie e in particolare la disciplina EoW;
- creare un quadro fiscale che agevoli il riciclaggio e un maggior dialogo tra i riciclatori e le industrie primarie;
- laddove, possibile attivare regimi di responsabilità estesa del produttore.

<sup>2</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-10-15/malavita-e-impianti-pieni-ecco-perche-bruciano-impianti-riciclo-115940.shtml?uuiid=AESdMJNG>. <http://verdi.it/rifiuti-345-incendi-da-maggio-2017-la-mappa-interattiva/>.

<sup>3</sup> <https://valori.it/wp-content/uploads/2018/12/lista-eventi-incendio-2018-al-2-12-2018-fonte-mappa-blog-ex-deputato-Claudia-Mannino-su-notizie-di-stampa-1.xlsx>.

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-34-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.

## Capitolo 2.6

### MARE E PESCA

---

#### 2.6.1 - L'Europa e l'Italia

Gli ecosistemi marini e i servizi che essi offrono gratuitamente e quotidianamente allo sviluppo e al benessere umano sono una delle basi essenziali dei processi economici, dello sviluppo e del benessere delle società umane. Il “capitale blu”, negli oceani come nel Mediterraneo, è oggi fortemente minacciato da pesca eccessiva, pesca illegale, gestione non soddisfacente della superficie marina protetta (con il target del 10% ancora lontano e una gestione ancora carente delle AMP istituite), inquinamento, in particolare quello provocato dai rifiuti plastici, turismo di massa non regolamentato, e molto altro ancora. La superficie delle acque territoriali italiane tutelate da AMP si attesta allo 0,5% e raggiunge l'8% solo se si include nel calcolo il Santuario internazionale “Pelagos” (istituito da Italia, Francia e Principato di Monaco), il quale però non è dotato di un vero proprio ente di gestione che garantisca la tutela dei cetacei. Come si può capire, in Italia, siamo sicuramente lontani dal raggiungimento degli obiettivi fissati dalle normative Europee che correttamente richiedono il raggiungimento del “Buono Stato Ambientale delle Acque Marine entro il 2020” (Direttiva 2008/56/CE) e la sostenibilità ecologica, sociale ed economica della pesca (Regolamento UE n. 1380/2013).

Nel Mediterraneo persiste un elevato livello di sovra-sfruttamento degli stock ittici valutati (>80%) dovuto soprattutto alla cattura di individui sotto-taglia da parte di attrezzi da pesca poco selettivi o a causa di attività di pesca in habitat essenziali di crescita e riproduzione e alla pesca illegale non riportata e non regolamentata (IUU). Nelle nostre acque si trovano in condizioni di sovrasfruttamento acciughe, sardine e sogliole nel Mar Adriatico, nasello e gambero rosa nel Canale di Sicilia, nasello e gambero rosso nel Mar Tirreno.

Il Mediterraneo rappresenta, inoltre, il mare più pericoloso al mondo per specie vulnerabili come gli elasmobranchi (50% delle specie di squali e razze presenti in Mediterraneo sono a rischio di estinzione). In questa condizione di crisi delle risorse ittiche, il settore della pesca artigianale, le cui attività rappresentano l'84% delle flotte totali e forniscono impiego diretto a 137.000 persone, continua a essere il più colpito, con riduzione delle catture, scarso valore di mercato dei prodotti locali, e scarsa rappresentatività nelle sedi decisionali. Il 70% della flotta peschereccia italiana è costituita da imbarcazioni della piccola pesca, che forniscono lavoro diretto a bordo a 13.000 persone, il 50% degli addetti imbarcati nel nostro Paese.

La nuova Politica Comune sulla Pesca, di seguito PCP, (Regolamento UE n. 1380/2013) in vigore dal 2014, mira a garantire che la pesca sia sostenibile dal punto di vista ecologico, economico e sociale e pone obiettivi quali il raggiungimento del massimo rendimento sostenibile (MSY) della pesca, ovvero pescare non più velocemente di quanto uno stock possa riprodursi in un anno, l'eliminazione delle catture indesiderate (attraverso l'implementazione della legge sull'obbligo di sbarco da gennaio 2019, che incentiva l'utilizzo di attrezzi da pesca più selettivi), chiusure spaziotemporali per proteggere gli habitat critici per le popolazioni ittiche, lo sviluppo di piani di gestione pluriennali che dovrebbero permettere di declinare localmente le misure adottate e il coinvolgimento delle parti interessate nella definizione delle misure di gestione.

## 2.6.2 - L'Italia e l'Europa

Le relazioni del 2018 degli Stati membri dell'UE sui loro progressi verso l'attuazione della "Marine Strategy" e quindi del "Buono Stato Ambientale delle acque marine", mostrano che gli Stati mediterranei hanno fatto progressi insufficienti. Lo stesso rapporto riporta che tutti gli Stati membri non attuano misure di conservazione efficaci nelle aree marine protette e nei siti marini Natura 2000. In particolare la Commissione Europea ha avviato nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione in quanto il nostro Paese non ha ancora completato la designazione Siti di Importanza Comunitaria (SIC), non ha ancora designato come zone speciali di conservazione 463 SIC, non ha stabilito gli obiettivi dettagliati per sito e le necessarie misure di conservazione corrispondenti alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali in tutte le regioni e non ha comunicato sullo stato ecologico delle acque marine entro i termini previsti dalla Direttiva.

### PER UN'ITALIA PIÙ VICINA ALL'EUROPA, IN SINTESI, IL WWF CHIEDE, QUINDI, CHE:

- ❖ **venga data piena attuazione alla Strategia Nazionale per l'Ambiente marino**, recepita con il D.lgs. n. 190 del 13 ottobre 2010, in modo che, in coerenza con Direttiva Quadro sulla Strategia per l'Ambiente Marino (MSFD, 2008/56/CE), venga proseguito il percorso per garantire anche nei mari italiani il conseguimento dell'obiettivo del buono stato ambientale delle acque marine (GES) al più tardi nel 2020 e che venga rispettata la Decisione della Commissione Europea del 17 maggio 2017 (2017/848) che definisce il GES indicando metodi standard di monitoraggio e valutazione;
- ❖ **vengano rispettati i requisiti della Direttiva Habitat al fine di raggiungere il 10% di protezione delle acque marine** e gestire efficacemente le aree marine protette e i siti marini di Natura 2000;
- ❖ **venga implementata la Direttiva Europea sulla Pianificazione Spaziale Marittima (2014/89/UE)** sviluppando piani di gestione spaziali nel rispetto dei limiti dell'ecosistema marino che integrino gli obiettivi di buono stato ambientale della MSFD e che garantiscano una gestione delle attività umane nell'ottica di un'economia blu sostenibile.

Nel 2018 il WWF ha effettuato, inoltre, un check up delle Aree Marine Protette italiane (AMP), dal quale sono emersi importanti gap che è necessario colmare al più presto per garantire un funzionamento adeguato delle AMP e un efficace contributo all'attuazione della Direttiva Quadro sulla Strategia per l'Ambiente Marino.

### INOLTRE, IL WWF RICHIEDE CHE L'ITALIA SI IMPEGNI A:

- ❖ **destinare maggiori fondi per migliorare la capacità di sorveglianza delle AMP**, ad esempio assegnando unità adeguata della Guardia costiera alle AMP e applicando le tecnologie di telerilevamento, al fine di contrastare gli illeciti e migliorare l'efficacia di conservazione delle AMP;
- ❖ **garantire personale e finanziamento sufficienti per assicurare adeguate azioni di gestione e conservazione;**
- ❖ **designare nuove AMP offshore in collegamento tra loro in aree critiche per la biodiversità**, per meglio affrontare le pressioni e minacce diffuse e conservare efficacemente l'ecosistema marino, e completare così la rete nazionale di AMP.

Infine, il WWF richiede, oltre ad una più celere ed efficace implementazione della Politica Comune sulla Pesca (vedi box), che il nostro Paese contribuisca anche ad una maggiore e più efficace implementazione del Piano operativo nazionale del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (EMFF).

In qualità di osservatore della Commissione Generale per la Pesca nel Mediterraneo (GFCM), del comitato scientifico consultivo (SAC) e del Committee of Compliance (CoC), nonché dei diversi gruppi di lavoro della CGPM (su piccola pesca e tecnologia della pesca), il WWF esorta inoltre l'UE a mantenere e rafforzare i suoi supporti per la CGPM investendo tempo e sforzi per rendere efficace questa istituzione.

### **INFINE, SECONDO IL WWF, È NECESSARIO, QUINDI, CHE L'UE:**

- ❖ **garantisca che sia recepito nella legislazione dei vari Paesi Membri della UE il Piano d'Azione Regionale per la Piccola Pesca (RPOA-SFF), firmato a Malta da il 26 Settembre 2018 dai paesi membri della CGPM e dalle UE;**
- ❖ **faciliti l'uso dei fondi strutturali FEAMP per attuare l'RPOA-SFF,** in particolare i regimi di cogestione, lo sviluppo delle capacità, la raccolta di dati, la tracciabilità, i cambiamenti climatici, la mitigazione e l'adattamento, il miglioramento delle condizioni di lavoro e il ruolo emergente delle donne;
- ❖ **sostenga misure per combattere la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata** e incoraggi gli Stati membri dell'UE a sviluppare meccanismi per rintracciare le imbarcazioni da pesca di piccole dimensioni;
- ❖ **sostenga l'applicazione dell'attuale Regolamento sulla marcatura degli attrezzi da pesca** (CE n. 356/2005) entro i 12 mt e la proposta sulla marcatura di attrezzi passivi a livello della CGPM.

## Focus

### Pesca: dal sovrasfruttamento degli stock ittici ad attività sostenibile

Secondo la recente indagine WWF (Evaluating Europe's course to sustainable fisheries by 2020, WWF 2018) che ha fornito un "punteggio" ai paesi e alle UE rispetto allo stato d'implementazione della PCP, i progressi ad oggi sono stati insufficienti e le strategie marine nazionali non includono obiettivi chiari e concreti in linea con la PCP. Gli Stati membri non rispettano le disposizioni in materia di pesca sostenibile, ecosistemi marini sani e conservazione della biodiversità.

L'Italia in particolare, dopo 5 anni di PCP ha implementato meno del 50% delle azioni necessarie e previste e ha una performance molto bassa sull'implementazione dell'art. 2 (negli ultimi 5 anni non ha fatto progressi nel numero di stock gestiti in modo sostenibile), dell'art. 15 (lontana dall'implementazione dell'obbligo di sbarco previsto da gennaio 2019), degli art. 25, 26, 27 (raccolta dati e ricerca) e un livello medio di implementazione per gli art. 36, 37, 39 (controlli e ispezioni).

Il WWF invita i ministri a fare urgentemente i passi necessari per raggiungere gli obiettivi della PCP entro il 2020 e assicurare prosperità alle comunità costiere ed alle popolazioni di pesci resilienti e protezione completa per gli ecosistemi marini minacciati. La Commissione Europea e gli Stati membri devono compiere i loro impegni e portare a termine iniziative trasparenti e ambiziose per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità della PCP.

In particolare il WWF richiede di:

- Armonizzare i sistemi di monitoraggio della pesca e ottimizzare i sistemi di scambio di dati per migliorare la raccolta dei dati e le valutazioni scientifiche sugli effetti ecologici ed economici della gestione della pesca
- Aumentare la trasparenza lungo tutta la filiera ittica con efficaci meccanismi di controllo e reporting.
- Applicare l'approccio precauzionale alla gestione dell'ecosistema marino per garantire che gli ecosistemi rimangano sani e quindi in grado di adattarsi ai cambiamenti ambientali.
- Allineare le quote di pesca annuali con le raccomandazioni scientifiche per ripristinare e mantenere le popolazioni di pesci sopra il rendimento massimo sostenibile (MSY).
- Accelerare l'implementazione di una gestione basata sugli ecosistemi progettando ulteriori programmi di recupero per gli stock ittici.
- Sviluppare efficaci piani di gestione pluriennali con intervalli di tempo chiari e con un approccio ecosistemico fondato sulle migliori prove scientifiche disponibili per raggiungere il tasso di sfruttamento del MSY entro il 2020.
- Sviluppare piani di gestione inclusivi e trasparenti con il coordinamento di tutte le parti interessate, chiare definizioni dei risultati attesi e applicazione di sanzioni tempestive, al fine ultimo di promuovere il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei pescatori

## Capitolo 2.7

# ACQUE DOLCI E ASSETTO IDROGEOLOGICO

---

### 2.7.1 - L'Europa e l'Italia

Il riscaldamento globale sta già avendo un effetto misurabile sul ciclo dell'acqua, alterando la quantità, la distribuzione, i tempi e la qualità dell'acqua disponibile. Gli utenti dell'acqua - dalle comunità, alle attività economiche, agli ecosistemi - sono a loro volta coinvolti: le loro attività e funzioni dipendono, direttamente o indirettamente, dall'acqua. La scarsità della risorsa ha storicamente provocato conflitti e sommovimenti interni, e sempre più lo farà. Il bacino Mediterraneo è particolarmente vulnerabile<sup>5</sup>.

Le temperature medie nella regione sono già aumentate di 1,4 ° C dall'era preindustriale, lo 0,4 ° C in più rispetto alla media globale. Con un aumento del riscaldamento globale di 2 ° C, le precipitazioni estive rischiano di essere ridotte del 10-30% in alcune zone, peggiorando così le carenze idriche già esistenti e causando una perdita di produttività agricola. In tali circostanze, l'irrigazione dovrebbe aumentare del 4-22%, ma l'aumento del fabbisogno sarà in concorrenza con altri usi (acqua potabile, turismo, industria, ambiente).

L'aumento della carenza di acqua è previsto in particolare in Spagna, Grecia, Cipro, Italia e Turchia<sup>6</sup>. I cambiamenti nell'uso del suolo e le variazioni della domanda di acqua combinate peseranno nell'ordine del 10-20%, mentre il clima sarà responsabile dell'80-90% delle modificazioni previste. Si prevedono riduzioni significative dei livelli bassi di flusso, circa il 25% in meno nell'Europa sud-ovest (Spagna, Portogallo, Francia meridionale, parti d'Italia) e anche nell'Europa Sud-Est (Grecia, Sud Italia, paesi balcanici). Ciò potrebbe portare a problemi di disponibilità di acqua di raffreddamento per le centrali termiche, acqua che oltretutto potrebbe essere molto calda.

A questa situazione non incoraggiante va tenuto conto dello stato degli ecosistemi di acqua dolce che sono i più minacciati sul pianeta [1] e in particolare in Europa il 60% delle acque non versa in buono "stato di salute" perché se ne è permesso il sovra-sfruttamento e il deterioramento della qualità. Situazione analoga per l'Italia che è sottoposta a procedure di infrazione avviate e/o giunte al termine dalla Commissione Europea che vanno dalla contestazione per la "*Cattiva applicazione della Direttiva 98/83/CE relativa alla qualità dell'acqua destinata al consumo umano*" per aver disatteso gli obblighi imposti dal diritto dell'UE sulla qualità delle acque destinate al consumo umano e per aver lasciato che i valori di parametro per l'arsenico e il fluoruro venissero superati in alcune zone, all'infrazione per gli oltre 70 centri urbani sprovvisti di reti fognarie o per gli inadeguati sistemi di trattamento delle acque di scarico (Direttiva 91/271/CEE), piuttosto che le procedure EU Pilot riguardanti la inadeguata applicazione della Direttiva Quadro Acque (2000/60/CE - EU Pilot 7304115/ENVI), la mancata regolazione delle derivazioni a scopo idroelettrico (EU Pilot 6011/14/ENVI).

---

<sup>5</sup> <https://www.nature.com/articles/s41558-018-0299-2>

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/impact-changing-climate-land-use-and-water-usage-europe-s-water-resources-model-simulation-study>

## 2.7.2 - L'Italia e l'Europa

Il 2019 in Italia si preannuncia un altro anno, l'ennesimo in questi ultimi due decenni, critico per il fabbisogno d'acqua nei nostri territori; in alcune aree del Paese sembra riproporsi la situazione del 2017, il secondo anno tra i più "secchi" dal 1961. Periodi di siccità si intervallano sempre più frequentemente ad altri di forti precipitazioni concentrate in pochi giorni e caratterizzati dalle ormai tristemente famose "bombe d'acqua". Ancora nella memoria di tutti ci sono le 10 vittime sorprese durante un'escursione dalla piena del Raganello in Calabria nell'agosto scorso, ma eventi estremi si sono verificati dovunque dal Trentino Alto Adige, al Veneto, alla Sicilia, al Lazio, alla Liguria, alla Lombardia. A volte l'imperizia ma troppo spesso è la mala-gestione del nostro territorio la causa di vittime e danni: si è irresponsabilmente costruito in aree pericolose, così in Italia la percentuale di suolo consumato all'interno delle aree a pericolosità idraulica elevata è del 7,3%, mentre è del 10,5% nelle aree a pericolosità media, lasciando così oltre 7,7 milioni di italiani a rischio. (ISPRA, 2016). Va poi considerata la critica situazione delle acque interne: solo il 43% dei 7.494 fiumi monitorati è in un "buono stato ecologico", come richiesto nella Direttiva Quadro Acque (2000/60/CE), mentre il 41% è ben al di sotto dell'obiettivo di qualità e un 16% non è nemmeno stato classificato. Ancor più grave la situazione dei 347 laghi, di cui solo il 20% è "in regola" con la normativa europea<sup>[1]</sup>. Purtroppo si sono costruite dighe e sbarramenti ovunque, i fiumi sono stati in gran parte "canalizzati", ne sono stati tagliati i boschi lungo le sponde e i loro alvei sono stati infelicitemente dragati con il solo risultato di aumentare il rischio idrogeologico; inoltre, si è coltivato in modo insostenibile prelevando acque in eccesso e restituendole inquinate; molti centri abitati non hanno ancora sistemi di depurazione e fognari adeguati.

Ad oggi le tradizionali soluzioni infrastrutturali, che in molti casi si sono rivelate controproducenti, non sono più sufficienti. Si stanno così sviluppando "soluzioni basate sulla natura" (Nature Based Solutions), ispirate ai processi naturali o direttamente legate al loro ripristino o alla loro conservazione per favorire una risposta "naturale" del territorio, soluzioni importantissime anche per l'attenuazione dei sempre più frequenti eventi estremi (siccità o alluvioni). Questo tipo di approccio è perfettamente in linea con i recenti orientamenti della Commissione Europea in materia di infrastrutture verdi, *"intese come reti di aree naturali e seminaturali pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Senza soluzione di continuità la rete delle infrastrutture verdi penetra l'intero territorio creando continuità, funzionalità ed eliminando barriere e sprechi. La natura, non più ridotta a oggetto di consumo e di sola fruizione estetica, recupera e mette al centro il ruolo di fornitore di risorse vitali e di equilibratore della stabilità e della sostenibilità globali* (Commissione Europea, 2013<sup>7</sup>). Questo tipo di azioni richiedono una progettazione interdisciplinare per comprendere la complessità ecologica (aspetti climatici, idrogeologici, pedologici, ecologici, ecc.) e i problemi territoriali e favorire così l'elaborazione di soluzioni ad hoc in relazioni alle diverse vocazioni e potenzialità ambientali dei territori oggetto degli interventi. Sono soluzioni che vanno incontro alle non più prorogabili politiche di adattamento ai cambiamenti climatici che hanno nel complesso governo delle risorse idriche il loro punto focale. E' per questo che è innanzitutto necessario colmare il ritardo nell'applicazione delle direttive europee su Acque (2000/60/CE) e Alluvioni (2007/60/CE).

---

<sup>7</sup> Commission staff working document. Technical information on green infrastructure (gi) - *Accompanying the document*. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions green infrastructure (gi) — enhancing europe's natural capital - com(2013) 249 -



## INOLTRE, PER UN'ITALIA PIÙ VICINA ALL'EUROPA, IN SINTESI, IL WWF CHIEDE, QUINDI, DI:

- ❖ **consolidare il ruolo delle Autorità di bacino** a garanzia del coordinamento degli interventi in materia di dissesto idrogeologico e di tutela e riqualificazione della risorsa idrica;
- ❖ **garantire le necessarie risorse economiche** per la manutenzione del territorio, la difesa del suolo, la mitigazione rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi e le infrastrutture necessarie all'adeguamento dei sistemi fognari e di depurazione;
- ❖ **bloccare il consumo del suolo** lungo le aste fluviali e avviare un'azione di recupero di suolo attraverso politiche di delocalizzazione degli insediamenti civili e industriali che sorgono nelle aree a maggior rischio (classificate come R3 e R4 ai sensi del D.lgs. n. 49/2010);
- ❖ **avviare una diffusa azione di rinaturazione fluviale** realizzando *“interventi integrati per ridurre il rischio idrogeologico e per il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, promuovendo in via prioritaria gli interventi tutela e recupero degli ecosistemi e della biodiversità”* come previsto dalla legge n. 133/2014.

### Focus

#### Strumenti per favorire la rinaturazione diffusa utili alle strategie di adattamento

La rinaturazione, basata sulle Nature Based Solutions, è l'insieme degli interventi e delle azioni atte a ripristinare le caratteristiche ambientali e la funzionalità ecologica di un ecosistema in relazione alle sue condizioni potenziali, determinate dalla sua ubicazione geografica, dal clima, dalle caratteristiche geologiche e geomorfologiche del sito e dalla sua storia naturale pregressa; la rinaturazione è fondamentale per integrare gli obiettivi delle direttive “acque” 2000/60/CE e “alluvioni” 2007/60/CE.

A partire dalla programmazione 2015 c'è la possibilità di destinare risorse (almeno il 20% del totale) per finanziare interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per interventi integrati finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità (art. 7, comma 2 del decreto-legge n. 133/2014 come modificato dalla legge di conversione n. 164/2014). E' così possibile promuovere interventi per il “ripristino morfologico” per l'eliminazione/arretramento degli argini per riconnettere il corso d'acqua alla piana alluvionale; per il ripristino della piana inondabile mediante rimodellamento morfologico della regione fluviale; per interventi per l'aumento diffuso della scabrezza in alveo; per la riattivazione della dinamica laterale mediante interventi sulle difese spondali con eventuale allargamento dell'alveo; per il recupero della sinuosità naturale del corso d'acqua. Possono poi essere realizzati “interventi naturalistici” per favorire la forestazione della piana inondabile per rallentare i deflussi, la riconnessione di forme fluviali relitte, la riattivazione, riapertura e riqualificazione di lanche e rami abbandonati. Infine è possibile avviare interventi per la “riduzione dell'artificialità” attraverso la risagomatura e forestazione argini di golena, la rimozione o modifica strutturale di briglie e soglie, la rimozione di tombinamenti.

Purtroppo, a 5 anni dalla legge, le Regioni non hanno ancora inserito seri progetti integrati rimanendo “fedeli” ad un'impostazione di difesa del suolo e mitigazione del rischio legata a un approccio infrastrutturale che, oltre ad essere obsoleto, è spesso controproducente. Il WWF si è già più volte appellato alle Regioni e al Ministero dell'ambiente affinché venga “semplicemente”, ma seriamente, applicata la legge ed avviata, finalmente, una diffusa azione di ripristino e riqualificazione ambientale dei nostri ecosistemi acquatici.

# DECALOGO AMBIENTE

## “Per un'Italia al passo con l'Europa”

1. L'Italia acceleri l'attuazione della **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** tramite la Commissione e il Forum per lo Sviluppo Sostenibile, promuovendo, nel contempo: una **contabilità nazionale, territoriale e di impresa** che contempra indicatori per valutare l'impatto delle attività umane sul capitale naturale, l'**apertura di un dibattito nazionale** sui nuovi modelli di sviluppo economico; l'**introduzione dello Sviluppo Sostenibile in Costituzione**;
2. L'Italia svolga un ruolo propulsivo in Europa per **limitare il riscaldamento globale a 1,5 gradi centigradi**, anche dotandosi, a sua volta come altri Paesi europei, di un **Piano Nazionale Energia e Clima che fornisca strumenti operativi per puntare davvero sulle rinnovabili, l'efficienza e il risparmio energetico e attui l'uscita dal carbone entro il 2025**, nonché di una **Strategia Nazionale a lungo termine**, con tappe intermedie ben definite per **arrivare ben prima del 2050 a zero emissioni nette di gas serra**;
3. L'Italia deve **completare la Rete Natura 2000** includendo tutte le aree chiave sia terrestri che marine, **assicurando Enti di gestione e misure di conservazione efficaci**, garantendo adeguati finanziamenti con lo **strumento dei PAF (Priority Action Framework)** e si impegni a **migliorare la governance dei Parchi nazionali e regionali** nel quadro di un **rilancio della Strategia Nazionale per la Biodiversità** che individui obiettivi di conservazione concreti e misurabili in tutte le politiche di settore nazionali e regionali;
4. L'Italia dimostri di tenere davvero ai suoi mari, **dando piena attuazione alla Strategia Marina Nazionale e alla Direttiva Habitat, rafforzando il ruolo delle Aree Marine Protette** nelle politiche attive di tutela e sorveglianza delle risorse naturali, **aumentando la superficie dei Siti di Importanza Comunitaria a mare**, per conseguire l'obiettivo del buono stato ambientale delle acque, e effettuando una **Pianificazione dello Spazio Marittimo**, che sia coerente con questo obiettivo e sostenga un'economia blu sostenibile;
5. L'Italia sia in prima fila nel **sostenere una riforma della Politica Agricola Comune (PAC)** post 2020 che assicuri *eco-schemi* obbligatori per gli Stati membri con una **dotazione finanziaria minima del 30% per pagamenti diretti e l'obiettivo del 40% della SAU (Superficie Agricola Utilizzata) destinato ad agricoltura biologica entro il 2030**;
6. L'Italia favorisca un'agricoltura sostenibile con l'approvazione del **nuovo PAN - Piano d'Azione Nazionale Pesticidi** che contenga misure cogenti regolamentari **per ridurre l'uso di questi prodotti chimici nei siti Natura 2000 e nelle altre aree naturali protette**, stabilisca per i trattamenti con pesticidi **distanze minime di sicurezza dalle abitazioni e dalle colture biologiche fornendo**, fornendo nel contempo **un'informazione corretta sulla loro pericolosità** e dando **piena attuazione alla Direttiva Nitrati**;
7. L'Italia combatta con maggiore decisione la **pesca illegale e non regolamentata (IUU, secondo l'acronimo europeo)**, raddoppiando, nel contempo, i suoi sforzi per implementare **le azioni della Politica Comune sulla Pesca (PCP)** finalizzate a ridurre **il sovrasfruttamento degli stock Ittici**, attraverso l'uso appropriato dei fondi europei (FEAMP) e sostenga, inoltre, lo sviluppo di una **Piccola Pesca sostenibile**, favorendo **esperienze di cogestione**, attraverso il recepimento del Piano d'Azione Regionale sulla Piccola Pesca;
8. L'Italia affronti preventivamente il problema del rischio idrogeologico, assicurando la manutenzione del territorio e la riqualificazione della risorsa idrica, **rilanciando il ruolo centrale delle Autorità di Bacino** (come previsto dalla Direttive Acque e Alluvioni) nella pianificazione territoriale e nella scelta degli interventi prioritari su scala nazionale, **bloccando il consumo del suolo lungo le aste fluviali e avviando interventi integrati per la mitigazione del rischio e per la tutela e il recupero degli ecosistemi**;
9. L'Italia punti, finalmente, ad una **Strategia pluriennale a sostegno dell'economia circolare** che definisca chiaramente i distinti ruoli del mercato, dell'amministrazione pubblica, dei singoli e delle comunità e **che punti all'innovazione dei sistemi produttivi e alla responsabilizzazione del consumatore**, grazie alla regia di un'**Agenzia per l'uso efficiente delle risorse**;
10. L'Italia recepisca al più presto la **Direttiva europea sulla plastica monouso** e punti decisamente alla riduzione degli sprechi e, quindi, dei rifiuti, **aggiornando la normativa nazionale end of waste**, ferma agli anni '90, introducendo **nuove forme di responsabilità estesa del produttore (EPR)** anche a settori ora esclusi (alimentare, tessile, arredamento, costruzioni) e **utilizzando la leva fiscale per penalizzare l'uso inefficiente di materiali e/o energia, premiando, nel contempo, i comportamenti virtuosi**.

# IL WWF IN EUROPA

**27 paesi**

Il WWF è presente  
in 27 paesi

**80%**

Fino all'80% della legislazione  
ambientale nazionale  
è deciso dall'UE



**+6M**

Il WWF ha oltre 6 milioni di  
follower sui social media

**3.2+ Milioni**

Il WWF ha oltre 3,2  
milioni di sostenitori



**Perché siamo qui**

Per fermare il degrado dell'ambiente naturale del pianeta e costruire  
un futuro in cui l'uomo possa vivere in armonia con la natura.

[www.wwf.eu](http://www.wwf.eu)