



L'Europa per l'ambiente e i cittadini: il caso Italia

NATURA CHIAMA EUROPA - OSSERVATORIO WWF SULLE ELEZIONI EUROPEE 2024

Our Values - WWF Italia



L'EUROPA PER L'AMBIENTE E I CITTADINI: IL CASO ITALIA

Indice

INTRODUZIONE	<i>p.2</i>
GREEN DEAL, FITFOR55, REPOWER EU: QUALCHE CENNO	<i>p.3</i>
QUANTA EUROPA C'È NEL DIRITTO AMBIENTALE ITALIANO?	<i>p.4</i>
I FONDI EUROPEI PER L'AMBIENTE ITALIANO: QUALCHE CENNO	<i>p.5</i>
IL PNRR ITALIANO	<i>p.8</i>
L'ITALIA CONTRO L'EUROPA: TRE CASI DI CONDANNA	<i>p.9</i>

Testi a cura di: Dante Caserta, Maria Vittoria Fiorelli, Mariagrazia Midulla, Silvia Lazzari, Valeria Russo, Ilaria Scarpetta.

Introduzione

La natura è alla base della nostra salute e del nostro benessere: ci offre aria, acqua, cibo, materie prime e luoghi per lo svago. Non prendendoci cura del Pianeta, del suo clima e dei suoi ecosistemi, compromettiamo il funzionamento delle nostre società e danneggiamo il nostro stesso benessere.

Fortunatamente i cittadini europei beneficiano oggi di alcuni tra i più elevati standard ambientali al mondo: l'Unione Europea (UE) e i governi nazionali hanno fissato obiettivi precisi per orientare la politica europea in materia di ambiente fino al 2030 e hanno elaborato una visione che si spinge fino al 2050, con il sostegno di programmi di ricerca, normative e finanziamenti specifici.

A seguito delle elezioni europee di maggio 2019 l'UE ha stabilito una serie di priorità, derivanti da un dialogo tra le istituzioni europee, i ministri nazionali e i gruppi politici eletti al Parlamento europeo, delineando un'agenda strategica e politica: divenire il punto di riferimento globale per la lotta al cambiamento climatico e, più in generale, alla crisi ecologica.

Per costruire un'Europa più ambientalmente sostenibile, al fine di proteggere, conservare e migliorare lo stato di salute del nostro patrimonio naturale, per trasformare l'economia in un'economia a basse emissioni di CO₂, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva, e per proteggere i cittadini dai rischi per la salute derivanti dall'inquinamento, è nato il *Green Deal* europeo: un pacchetto di iniziative strategiche volte a trasformare l'UE in un'economia moderna, competitiva ed efficiente sotto il profilo delle risorse, capace di preservare l'ambiente naturale e rendere entro il 2050 l'UE neutra in termini di emissioni di CO₂ ed efficiente sotto il profilo delle risorse¹.

La transizione verso un'economia sostenibile comporterà sforzi notevoli sul fronte degli investimenti in tutti i settori. In questo senso, l'UE si sta impegnando a mobilitare almeno 1.000 miliardi di euro di investimenti sostenibili nei prossimi dieci anni. Nel suo bilancio, all'azione per il clima e l'ambiente è destinata una quota di spesa pubblica senza precedenti che dovrà attirare anche i fondi privati (in questo contesto, la Banca europea per gli investimenti ha un ruolo di primo piano).

L'obiettivo è affermare un modello di sviluppo che ponga al centro delle politiche un diritto fondamentale delle persone: vivere sani in un ambiente sano. Si tratta di investimenti che, proteggendo gli ecosistemi, proteggono le nostre società e la nostra stessa salute: sia per la salute degli ecosistemi sia per quella delle persone, è molto più economico ed efficace prevenire i danni che ripararli. Si tratta semplicemente di un buon investimento per il futuro e di una spesa che dovrebbe essere sostenuta da coloro che, consumando risorse di tutti, hanno ricavato e continuano a ricavare enormi profitti.

La transizione ecologica, infatti, deve essere giusta ed equa. Come tutti i cambiamenti, la transizione ecologica presenta dei costi. Pur essendo di molto inferiori a quelli che il modello di sviluppo insostenibile fino ad oggi seguito sta causando in termini sociali, oltre che ambientali, questi costi non possono ricadere sulle fasce già penalizzate. I cospicui investimenti nei sussidi ambientalmente dannosi che ogni anno anche l'UE continua a garantire a settori industriali ambientalmente insostenibili devono essere riconvertiti in aiuti alle imprese a zero o comunque ridotto impatto ambientale e ai cittadini e alle famiglie.

In piena coerenza con le Nazioni Unite, l'Europa non considera l'ambiente come un ambito tematico settoriale, bensì un elemento valoriale trasversale che deve orientare le politiche economiche tenendo conto delle istanze sociali. È possibile documentare questo approccio analizzando da un lato gli obiettivi dei Trattati dell'UE e, da un altro, quelli dei vari Programmi d'Azione Ambientale, sottolineandone anche l'evoluzione che, purtroppo, non sempre ha trovato una corretta applicazione negli Stati Membri.

L'Europa ha messo in atto le normative più innovatrici, su larga scala, in materia ambientale e persegue gli impegni più ambiziosi in relazione al clima. Con le prossime elezioni europee si misurerà anche la capacità della sua classe politica di mantenere gli attuali standard ambientali sia sul piano interno che internazionale, a tutela dei cittadini e delle generazioni più giovani.

Nel nostro Paese tanta strada è stata fatta dal punto di vista della normativa ambientale, dal lontano 1939 quando venne emanata la prima legge nazionale sulle bellezze naturali (legge n. 1497/1939). Dalla nascita del "sogno europeo", quasi tutta la produzione normativa è avvenuta sulla spinta di direttive europee e convenzioni internazionali, ma anche di enormi disastri che hanno messo in luce come la problematica

¹ Per una cronologia del Green Deal europeo cfr.: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

ambientale non poteva essere confinabile a un singolo Stato, ma doveva essere affrontata anche a livello sovranazionale.

Per queste elezioni europee, attraverso il Manifesto "Mettere le Persone e la Natura al centro delle nostre politiche", il WWF ha proposto a partiti, movimenti e cittadini di impegnarsi per raggiungere tre traguardi prioritari per il futuro:

- 1) porre fine alla dipendenza dai combustibili fossili;
- 2) dare priorità alla Natura per garantire sicurezza e resilienza;
- 3) non lasciare indietro nessuno nella transizione ecologica.

Green Deal, Fitfor55, RePower EU: qualche cenno

Se si osserva come è cambiata la sensibilità istituzionale in relazione al ruolo dell'ambiente nella società, gli anni dal 2019 ad oggi, ossia gli ultimi cinque anni, corrispondono ad un incredibile salto qualitativo: nel dicembre 2019, con la comunicazione sul *Green Deal*, l'UE restituiva all'ambiente un ruolo primario all'interno della società e metteva in moto la più significativa strategia di riorientamento dei sistemi economici, produttivi e sociali verso gli obiettivi ambientali.

Attraverso interventi decisivi in moltissimi settori, la strategia di crescita descritta del *Green Deal* punta a trasformare l'UE in una società giusta, prospera e dotata di un'economia moderna, competitiva ed efficiente sotto il profilo delle risorse, ma soprattutto in una società climaticamente neutra al 2050, con almeno il 55% in meno di emissioni di gas serra entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990.

Il *Green Deal* ha cercato e cerca, dunque, di dare una risposta al problema del cambiamento climatico, prima che le sue conseguenze diventino irreversibili. Prova a cogliere e catturare nelle sue azioni le interrelazioni tra riscaldamento globale, perdita di biodiversità e sistema alimentare: problemi drammatici che, alimentandosi a vicenda, mettono a rischio la stabilità del sistema Terra.

Le azioni previste insistono su quei settori che più di altri contribuiscono a questi processi negativi o che più di altri necessitano di tutela davanti agli effetti del cambiamento climatico. Per comprendere quanto sia decisivo il *Green Deal*, basti pensare che si occupa di clima, energia, biodiversità, economia circolare, agricoltura, trasporti, industria, ricerca e finanziamenti e che tutti i risultati raggiunti a livello europeo si riflettono, o si dovrebbero riflettere, nelle politiche degli Stati Membri.

Dal 2019 ad oggi, la *road map* per il *Green Deal* è stata rafforzata in più momenti: dal pacchetto "*Fit for 55*", volto a riallineare la normativa europea agli obiettivi previsti al 2030, al piano "*Repower EU*", lanciato dalla Commissione europea a maggio 2022 in risposta alle perturbazioni del sistema energetico mondiale relative alla guerra tra Russia e Ucraina. È evidente come il percorso intrapreso sia ancora lungo e ben lontano dal potersi considerare concluso, necessitando, oggi più che mai, della giusta dose di ambizione e prospettiva nella direzione di un futuro migliore per le attuali e nuove generazioni. Soprattutto, c'è bisogno di un'Europa che creda nella transizione verde e che guidi gli Stati Membri in questo complesso percorso, affinché nelle scelte pubbliche non si lasci alcuno spazio a pressioni di soggetti economici con interessi antagonisti ad una rapida ed equa transizione.

Nonostante i momenti difficili di questi anni, segnati, come tutti i grandi percorsi, anche da mancati successi (vedi il ritiro da parte della Commissione europea della proposta di Regolamento che prevedeva una significativa riduzione dell'uso dei pesticidi in Europa), sono moltissimi i settori dove il *Green Deal* ha segnato punti di avanguardia per la tutela dell'ambiente.

A mero titolo esemplificativo, si ricordano:

- la **Legge europea sul clima**, che ha reso giuridicamente vincolante l'obiettivo della neutralità climatica al 2050 e ha stabilito l'obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni nette di gas ad effetto serra di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, con un rialzo dei target precedentemente previsti dal *Winter package*. In questa prospettiva, nel febbraio 2024, la

Commissione europea ha aggiornato i target al 2040, prevedendo quale obiettivo climatico intermedio una riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra già del 90% rispetto ai livelli del 1990;

- le **Strategie di efficientamento energetico e di produzione di energia da fonti rinnovabili** che sono al centro dell'azione per l'energia e nell'ambito delle quali è stata recentemente innalzata al 42,5% la quota vincolante di rinnovabili nel consumo finale di energia dell'UE entro il 2030 ed è stato fissato l'obiettivo di riduzione del consumo di energia primaria e finale all'11,7% entro il 2030, rispetto alle previsioni di consumo energetico per il 2030 formulate nel 2020. Target fondamentali, da raggiungere nel breve periodo che stimolano, o almeno dovrebbero stimolare, quotidianamente le politiche nazionali nel muoversi verso una sempre più diffusa produzione di energia rinnovabile e applicazione del principio *efficiency first*;
- la **Nature Restoration Law**, pietra miliare del *Green Deal*, adottata – dopo un percorso molto accidentato – dal Parlamento europeo a febbraio 2024, che fissa per i Paesi Membri l'obbligo di ripristinare almeno il 30% degli habitat in cattive condizioni entro il 2030, il 60% entro il 2040 e il 90% entro il 2050, stabilendo quale obiettivo complessivo per l'UE il ripristino di almeno il 20% delle aree terrestri e marittime entro il 2030 e di tutti gli ecosistemi che lo necessitano entro il 2050. Simbolo del fatto che il *Green Deal* non è solo clima ed energia, ma, parimenti, tutela di biodiversità ed ecosistemi.

Il *Green Deal* è, inoltre, ricco di strategie e piani d'azione, come la **Strategia sulla biodiversità per il 2030**, il **Piano d'azione per l'economia circolare**, la **Strategia Farm to fork** o la **Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici**: tutti strumenti che cercano di indirizzare ogni settore in uno sforzo considerevole di onnicomprensività. Inoltre, i tavoli di lavoro aperti, come il *Net-Zero Industry Act* o il *Critical Raw Material Act*, ben rappresentano i concreti obiettivi da perseguire che si collocano nell'orizzonte del piano industriale del *Green Deal*, anch'esso da implementare nei prossimi anni. Sebbene tutte le linee di azione citate costituiscano "capitoli distinti" del *Green Deal*, è evidente come siano tutte strettamente correlate da una fitta trama di rapporti e interconnessioni che le rendono reciprocamente interdipendenti rispetto agli obiettivi finali.

In conclusione, il *Green Deal*, nei suoi diversi ambiti di intervento, rappresenta oggi il principale strumento regolatorio che tende a stabilire livelli di tutela ambientale a 360 gradi, la cui idoneità a raggiungere o meno i risultati prospettati dipenderà molto dall'effettiva attuazione di obiettivi programmatici e dagli sforzi ancora da fare nei prossimi anni.

Quanta Europa c'è nel diritto ambientale italiano?

L'attuale disciplina italiana sull'ambiente dipende moltissimo dalla normativa europea recepita nel nostro ordinamento nel corso degli anni, anche grazie allo sforzo della giurisprudenza di adattare il sistema interno a quello europeo.

Gli stessi **principi fondamentali** del diritto ambientale, in realtà, sono principi di derivazione comunitaria: dal principio "**chi inquina paga**" a quello di **prevenzione**, dal principio di **precauzione** a quello dello **sviluppo sostenibile** fino al più recente "**Do No Significant Harm**" (operare senza arrecare danni significativi all'ambiente). Si tratta di punti fermi della politica ambientale che, dal momento della loro individuazione, assumono un ruolo fondamentale per l'organizzazione e il coordinamento della materia e che rappresentano anche importanti elementi innovativi della stessa politica dell'UE.

Solo per fare un esempio, il "principio di precauzione" in breve tempo si è imposto come un pilastro del diritto ambientale europeo. Riconosciuto ufficialmente dalla comunità internazionale nella **Dichiarazione di Rio** del 1992, è stato recepito a livello europeo prima dal **Trattato di Maastricht** e dopo dall'articolo 174 del **Trattato di Amsterdam**, per poi essere ufficialmente stabilito e definito nella specifica Comunicazione della Commissione europea del febbraio 2000 che riconosce l'importante novità di poterlo invocare 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", innovando al contempo anche in ordine dell'onere della prova dell'esistenza di un nesso tra la fonte dell'inquinamento e i danni ambientali

che fino ad allora spettava al legislatore e che invece, proprio grazie al principio di precauzione, viene trasferito in capo a chi pone in essere attività potenzialmente impattanti sull'ambiente.

In tema ambientale, il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, ha rappresentato il vero punto di svolta per l'UE: per la prima volta fu stabilita la necessità di integrare la protezione ambientale nelle politiche e nelle attività comunitarie, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile, permettendo così ai leader europei, nel corso del Summit di Göteborg del giugno 2001, di lanciare la prima vera **Strategia europea sullo sviluppo sostenibile**.

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.

Come si è accennato, tutta la normativa ambientale italiana, dopo i primi tentativi fatti nei primi anni 70, è fortemente debitrice della normativa europea. 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, l'allora Comunità Europea dettò 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 italiana di settore che per prima ha regolato organicamente la materia nel nostro Paese è il DPR n. 915/1982, emanato in attuazione di tre specifiche direttive (n. 75/442, n. 76/403 e n. 78/319); in materia di **inquinamento atmosferico** sono state quattro direttive in materia di inquinamento e qualità dell'aria a portare all'emanazione del DPR n. 203/1988 (n. 80/779, n. 82/884, n. 84/360 e n. 85/203); la **Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)** fu introdotta per la prima volta in Italia sulla base di norme che traggono origine dalla direttiva n. 85/337; tutta la normativa a **tutela della natura e della biodiversità** deriva dalla direttiva Uccelli (n. 79/40) e dalla direttiva Habitat (n. 9/43). Proprio grazie a queste ultime norme abbiamo visto nel corso degli anni nascere e crescere la **Rete Natura 2000** che oggi in Italia conta 2.637 siti per una superficie complessiva di 5.844.708 ettari a terra (pari al 19,4% del territorio nazionale) e 2.071.688 ettari a mare (13,4% della acque nazionali)².

Tale produzione normativa, che sulla spinta dell'UE ha portato all'emanazione di numerosissime disposizioni, non poteva non essere accompagnata anche da cambiamenti sostanziali della politica ambientale nazionale. È 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 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 n. 2003/4 e n. 2003/35 in materia di accesso del pubblico all'informazione ambientale e di partecipazione del pubblico al processo decisionale.

I fondi europei per l'ambiente italiano: qualche cenno

L'UE è il maggior contributore di finanziamenti per la lotta al cambiamento climatico, nonché il principale donatore di aiuti allo sviluppo nel mondo.

Nel quadro del ciclo di programmazione per il periodo 2021-2027, il budget a lungo termine, valutato in 2.018 miliardi di euro, si articola attraverso due principali leve finanziarie:

- il **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** che prevede un finanziamento di 1.216 miliardi di euro;
- il **Programma Next Generation EU**, con un totale di 807 miliardi di euro, istituito come strumento straordinario per la ripresa post Covid-19, con una forte focalizzazione sul supporto alle transizioni verde e digitale.

² ISPRA, Ambiente in Italia: uno sguardo d'insieme. Annuario dei dati ambientali 2022. Aprile 2023.

Le principali iniziative dell'UE sono incentrate sulla valorizzazione dei territori dei Paesi Membri e vicini, promuovendo uno sviluppo regionale armonioso attraverso la coesione economica, sociale e territoriale, al fine di ridurre le disparità tra le regioni.

Tra i numerosi obiettivi programmatici che orientano l'allocazione dei fondi, la risposta al cambiamento climatico e gli sforzi dedicati alla conservazione degli ecosistemi naturali, sia terrestri che marini, costituiscono un punto cruciale del QFP: questa enfasi incide significativamente sulla nuova programmazione settennale, 2021/2027, **destinando a clima e ambiente il 25% del bilancio totale**, pari ad oltre 500 miliardi di euro su un totale di 2.018 miliardi, conformemente alle direttive della Commissione europea³.

I fondi europei si distinguono in due tipologie: i fondi a gestione diretta, noti anche come fondi programmatici, e i fondi a gestione indiretta, noti anche come fondi strutturali. Entrambi questi fondi, sebbene orientati in modo verticale su specifici tematismi, presentano delle linee trasversali con focus clima e ambiente, offrendo un approccio integrato per affrontare le molteplici sfide e cogliere le tante opportunità delle politiche europee di coesione.

Fondi a gestione diretta o fondi programmatici

I fondi diretti europei, o fondi programmatici, sono gestiti direttamente dalla Commissione europea e distribuiti ai beneficiari finali. Inseriti nel QFP, seguono un piano legale di sette anni e affrontano una vasta gamma di tematiche fondamentali per rispondere alle sfide dell'UE. Le tematiche trattate riguardano sia le politiche interne dell'UE, come ambiente, energia, salute, sicurezza, mercato interno, ricerca e innovazione, sia le politiche esterne, come cooperazione e sostegno allo sviluppo dei Paesi Terzi. Quasi tutte le Direzioni Generali della Commissione, pur avendo un approccio verticale sui propri temi, affrontano **trasversalmente le questioni ambientali e climatiche**, ma esistono programmi di finanziamento specificamente dedicati alla protezione degli ecosistemi naturali e al contrasto del riscaldamento globale, tra cui:

- il **Programma LIFE**, gestito dall'*European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency* (CINEA), costituisce un pilastro fondamentale nell'ambito dei finanziamenti europei dedicati alla tutela ambientale. Mira a promuovere la salvaguardia dell'ambiente, della natura e della biodiversità intervenendo su natura e biodiversità, economia circolare e qualità dell'aria, cambiamenti climatici e adattamento, governance e informazione in materia di ambiente. In particolare, il Programma LIFE in 30 anni di vita ha cofinanziato più di **5.500 progetti in tutta l'UE**, mobilitando oltre **12 miliardi di euro di investimenti** e contribuendo con oltre 5 miliardi di euro stanziati dalla Commissione europea a titolo di cofinanziamento. In Italia il Programma ha riscosso un notevole successo che si è tradotto in **979 progetti** finanziati (circa un quinto del dato complessivo), determinando un investimento di **1,7 miliardi di euro**, di cui 871,5 milioni di euro stanziati a titolo di cofinanziamento dalla Commissione.
- il **Programma Horizon Europe** promuove la ricerca e l'innovazione su vasta scala. Tra i suoi sei *cluster* tematici, ne presenta due ("**Clima, energia e mobilità**" e "**Alimentazione, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura e ambiente**") specificamente orientati all'azione a favore del clima e dell'ambiente (35% dei fondi totali che ammontano a quasi 100 miliardi). L'intero Programma riflette comunque valori di protezione e ripristino ambientale.

Altri programmi presentano poi un'attenzione particolare alla sostenibilità:

³ La Commissione Europea svolge un ruolo cruciale nell'indirizzare i fondi comunitari e nel definire il QFP che delinea gli spostamenti dei finanziamenti e degli investimenti all'interno delle priorità di programma dell'UE e attraverso il sostegno alla Politica di Coesione, alla Politica Comune Agricola (PAC) e alla Politica Comune della Pesca (PCP). La Commissione è dotata di un Segretariato Generale composto da 33 Direzioni Generali, le quali sviluppano, gestiscono e implementano politica, legislazione e finanziamenti. In aggiunta, vi sono le Agenzie Esecutive, 20 dipartimenti specializzati dedicati a questioni orizzontali o specifiche. Questi organi, affiancati agli accordi stipulati con i singoli Stati Membri (Accordi di Partenariato), assegnano risorse finanziarie specifiche per un periodo di sette anni. Inoltre, la Commissione, insieme ai governi nazionali, nomina Agenzie e Punti di Contatto Nazionali, responsabili dell'informazione ai cittadini, dell'assistenza ai potenziali partecipanti, della raccolta/selezione delle proposte progettuali e di altri aspetti dell'esecuzione di determinati programmi comunitari a livello nazionale. Anche il Parlamento Europeo assume un ruolo strategico, partecipando ai negoziati e sostenendo l'allocazione di risorse finanziarie adeguate a garantire uno sviluppo efficace per l'Europa. Il Parlamento disciplina, inoltre, l'utilizzo e il funzionamento di tali fondi attraverso specifici Regolamenti.

- **Erasmus+** incentiva la mobilità di studenti e personale in Europa, promuovendo pratiche *eco-friendly* e consapevoli;
- **Europa per i cittadini** favorisce la partecipazione democratica dei cittadini all'UE, incoraggiando progetti con pratiche sostenibili e contribuendo a sensibilizzare sulla responsabilità ambientale;
- **Cosme** sottolinea l'importanza della sostenibilità come elemento cruciale per la crescita delle piccole e medie imprese (PMI) in Europa;
- **RescEU - Next Generation EU**, all'interno del piano di ripresa post Covid-19, si occupa di emergenze e protezione civile, con particolare attenzione alla sostenibilità.

Fondi a gestione indiretta o fondi strutturali

I fondi a gestione indiretta, o fondi strutturali, rappresentano l'esito della politica europea di coesione. Questi finanziamenti sono amministrati dalle autorità nazionali o regionali dei Paesi Membri che li distribuiscono seguendo precise direttive. Stati e regioni concordano gli interventi con la Commissione europea, stabilendo in anticipo la propria quota di cofinanziamento attraverso documenti programmatici denominati "**Piani operativi**" che includono sia i Piani operativi regionali (POR) che i Piani operativi nazionali (PON). I principali fondi strutturali concepiti per promuovere la crescita, l'occupazione, la competitività e lo sviluppo sostenibile, sono:

- **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** orientato al potenziamento delle regioni attraverso investimenti in infrastrutture, innovazione e sviluppo economico;
- **Fondo sociale europeo Plus (FSE+)** volto a migliorare le opportunità occupazionali e la coesione sociale attraverso investimenti in istruzione, formazione e inclusione sociale;
- **Fondo di coesione (FC)** finalizzato a ridurre le disparità economiche tra le regioni dell'UE, concentrando risorse su progetti di sviluppo infrastrutturale;
- **Fondo per la giusta transizione (JTF)** destinato a supportare le comunità in fase di trasformazioni legate alla transizione verde ed energetica;
- **Corpo europeo di solidarietà** promuove l'impegno dei giovani europei nelle attività di volontariato e solidarietà, contribuendo alla costruzione di una cittadinanza attiva e consapevole;
- **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, in linea con il Programma di sviluppo rurale, mira a potenziare la competitività agricola, promuovendo la sostenibilità ambientale e la tutela del territorio;
- **Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura (FEAMPA)** sostiene lo sviluppo sostenibile del settore marittimo, della pesca e dell'acquacoltura, promuovendo la gestione responsabile delle risorse marine.

Altre forme di supporto dell'UE

Oltre a quelle dei fondi diretti e indiretti, l'UE presenta diverse ulteriori forme di sostegno finanziario indirizzate a progetti ambientali e climatici.

- **Partnership UE.** Rappresentano una fonte aggiuntiva di finanziamenti provenienti direttamente dalla Commissione europea. Queste collaborazioni tra Ministeri e agenzie nazionali, concentrate su tematiche verticali come clima, città, biodiversità, energia, mobilità, acqua, costituiscono un approccio strategico per assegnare fondi a progetti che promuovono la sostenibilità ambientale e affrontano le sfide legate al cambiamento climatico.
- **Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia.** L'EIT assume un ruolo di rilievo nel finanziamento di progetti di ricerca innovativa focalizzati su clima e ambiente: agendo come un'organizzazione integrata, facilita la collaborazione tra istituti di ricerca, università e privati, contribuendo a sviluppare iniziative innovative e sostenibili in ambito europeo.
- **Cascade.** Alcuni risultati dei progetti finanziati possono generare ulteriori finanziamenti per la ricerca di servizi e progetti. Questi flussi successivi, noti come "*cascade*", si diffondono a cascata sul territorio, con l'obiettivo di massimizzare l'impatto dei finanziamenti, consentendo benefici estesi attraverso vari stakeholder e Paesi.

Il PNRR italiano

Pochi mesi dopo il lancio del *Green Deal* a dicembre 2019, l'Europa e tutto il mondo sono stati colpiti dalla crisi pandemica Covid-19, con effetti devastanti in termini di perdite di vite umane e con una conseguente drammatica crisi economica.

In questo contesto, il **Next Generation EU**, proposto dalla Commissione europea a maggio 2020, ha rappresentato la risposta dell'UE per la ripresa di tutta l'eurozona, attraverso lo stanziamento di più di 800 miliardi di euro tra prestiti e sovvenzioni, di cui più di 720 miliardi dedicati al dispositivo per la ripresa e resilienza.

Per chiedere un contributo finanziario, ciascuno Stato membro ha dovuto presentare alla Commissione un **Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)** che descrivesse un programma di riforme e investimenti, coerente anche con le sfide della transizione ecologica prevista dal *Green Deal*. La forte connessione tra questo e i piani nazionali è espressa principalmente da due vincoli che tutti i piani devono rispettare:

- il 37% delle risorse richieste da ciascuno Stato membro deve contribuire alla transizione verde;
- tutte le misure del piano nazionale devono rispettare il principio "*Do No Significant Harm*" (DNSH), di cui all'articolo 17 del Regolamento Tassonomia, ossia non arrecare nessun danno significativo all'ambiente.

Questi vincoli hanno influenzato in maniera decisa la più grande programmazione di risorse mai affrontata dal Piano Marshall, orientandola, almeno in parte, in senso ecologico.

Anche in questo caso, il percorso per la transizione è sicuramente imperfetto. Sarebbe stato opportuno, ad esempio, dare più spazio ad ambiente, energia pulita, biodiversità, economia circolare e agricoltura biologica, sia prevedendo maggiori stanziamenti sia lavorando ad un disegno complessivo più coerente.

Nonostante i limiti riscontrabili, però, alcuni investimenti previsti nel PNRR dovrebbero supportare significativamente importanti misure tese a contribuire a realizzare il processo di transizione ecologica in Italia. Questo, in particolare, nella **missione 2 del PNRR "Rivoluzione verde e transizione ecologica"**, che prevede uno stanziamento complessivo di **55,52 miliardi di euro**, suddivisi in quattro componenti⁴:

1. **agricoltura sostenibile ed economia circolare** (8,12 miliardi di euro), che si focalizza sull'incentivo allo sviluppo di modelli di economia circolare, mediante il miglioramento della gestione dei rifiuti, e sullo sviluppo di una filiera agroalimentare sostenibile;
2. **energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile** (21,9 miliardi di euro) dove, accanto ad interventi in tema di trasporto locale sostenibile, con investimenti su trasporto rapido di massa e rinnovo delle flotte di autobus e treni verdi, sono previsti investimenti a sostegno della produzione di energia da fonte rinnovabile, accompagnati dal rafforzamento delle infrastrutture di rete e da investimenti su piccole realtà territoriali in prospettiva *green*;
3. **efficienza energetica e riqualificazione degli edifici** (15,57 miliardi), con investimenti destinati all'efficientamento energetico del parco immobiliare pubblico e privato e in particolare di edifici scolastici giudiziari, nonché misure di semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione degli interventi;
4. **tutela del territorio e della risorsa idrica** (9,87 miliardi di euro) con investimenti in prevenzione e gestione del dissesto idrogeologico, vulnerabilità del territorio, tutela e valorizzazione del verde e delle infrastrutture idriche. In relazione a questa missione, l'*asset* di interventi previsti è stato notevolmente ridimensionato a seguito dell'ultima revisione del PNRR, con un taglio di più di 5 miliardi.

Accanto agli investimenti, la seconda missione del PNRR prevede anche un **Piano per la "transizione burocratica"**, ossia un significativo piano di riforme settoriali per la transizione verde, a cui si sommano le riforme trasversali e abilitanti previste per l'intero PNRR.

Alla missione 2 si affianca anche la **missione 3 "Infrastrutture per la mobilità sostenibile"**, con investimenti nella rete ferroviaria per 22,79 miliardi di euro e nell'intermodalità e logistica integrata per 0,95

⁴ Cfr: <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-2/il-pnrr-italiano-quadro-sintesi.html>.

miliardi di euro. A seguito della crisi energetica del 2022 e in risposta all'adozione del pacchetto di misure europee del *Repower EU*⁵, è stato presentato un nuovo capitolo del PNRR, per complessivi ulteriori 11,18 miliardi di euro. Le misure di investimento spaziano dalle reti dell'energia alla transizione verde, dall'efficientamento energetico alle filiere industriali strategiche.

In conclusione, si tratta di investimenti diversificati, molti dei quali si pongono in linea con i precedenti atti di programmazione per la transizione, che si è cercato di rafforzare con nuove risorse. Alcune di queste misure potrebbero costituire uno strumento di rielaborazione delle necessarie scelte di transizione del Paese, muovendo verso una sostenibilità improntata ad uno sviluppo territoriale omogeneo e in stretta connessione al *Green Deal*. Molto, però dipende dalla fase applicativa, dalla trasparenza del processo e dalle scelte che si faranno concretamente.

L'Italia contro l'Europa: tre casi di condanna

La procedura d'infrazione ai sensi degli articoli 258 e 260 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) è un procedimento complesso, realizzato mediante fasi progressive che prendono l'avvio con la Lettera di costituzione in mora con cui la Commissione richiede informazioni allo Stato membro interessato. Il procedimento può giungere alla sua risoluzione o pervenire ad una successiva serie di fasi contenziose che si svolgono davanti alla Corte di Giustizia dell'UE. La Commissione europea, infatti, a seguito dell'attivazione di una procedura d'infrazione, può adire la Corte di Giustizia per fare accertare la violazione del diritto dell'UE e ottenere, qualora ve ne siano i presupposti, una sentenza di condanna dello Stato membro inadempiente al pagamento di una sanzione forfettaria e/o di una penalità di mora. Gli Stati rispondono anche delle inadempienze imputabili ad amministrazioni regionali o locali e ad altri enti pubblici, salvo il diritto di rivalsa.

Ogni anno la Commissione europea presenta al Parlamento Europeo un rapporto su tutte le infrazioni aperte. Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2021 e riportano il numero di 847 procedure aperte⁶.

Come riportato dalla Corte dei conti nella **Relazione annuale 2022. I rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei Fondi europei** "alla data del 31 dicembre 2021 le procedure di infrazione pendenti nei confronti dell'Italia per violazione del diritto dell'Unione erano 102. L'area nella quale si è registrato il maggior numero di infrazioni è quella ambientale (20 procedure), ambito nel quale, peraltro, si registra il maggior numero di condanne al pagamento di sanzioni pecuniarie".

Sempre nella Relazione della Corte, si evidenzia come le procedure di infrazione nei confronti dell'Italia siano poi scese ad ottobre 2022 a 82 (57 per violazione del diritto dell'UE e 25 per mancato recepimento di direttive). E secondo i dati comunicati dal Dipartimento per gli Affari europei del Governo italiano al 7 febbraio 2024 risultano aperti a carico dell'Italia 71 procedure di infrazione di cui **18 attinenti a violazioni in campo ambientale** più **5 in tema di energia**.

Il numero di procedure sta quindi registrando una diminuzione, ma resta comunque molto elevato: l'Italia continua ad essere, dopo la Spagna, lo Stato con il maggior numero di procedure aperte.

La Relazione ricorda inoltre i ritardi nell'adozione di tempestive misure per ottemperare alle sentenze di condanna della Corte di Giustizia: con 17 inadempienze alla fine del 2021, il nostro Paese risultava lo Stato Membro meno rispettoso delle decisioni della Corte.

Sempre secondo la Relazione 2022 della Corte dei conti l'Italia ha attualmente sei condanne che stanno comportando il pagamento di sanzioni. Tre di queste riguardano l'ambiente e al 2022 hanno determinato per lo Stato italiano il pagamento complessivo di **697.313.586 euro**.

Nel dettaglio:

1. **Procedura d'infrazione 2003/2077 relativa alle discariche abusive.** Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 per non aver adottato tutte le misure

⁵ Regolamento (UE) 2023/435.

⁶ "2021 Annual Report on monitoring the application of EU law", 2022 in https://ec.europa.eu/info/publications/2021-annual-report-monitoring-application-eu-law_it

necessarie a dare esecuzione alla prima sentenza di condanna della Corte del 2007. Pagamento per l'Italia dal 2015 al luglio 2022: **257.885.589 euro**.

2. **Procedura d'infrazione 2004/2034 relativa alla cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue.** Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 31 maggio 2018 nella causa C-251/17 per non aver adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla prima sentenza di condanna della Corte del 2012. Pagamento per l'Italia dal 2018 al marzo 2022: **142.867.997 euro**.
3. **Procedura d'infrazione 2007/2195 relativa alla gestione dei rifiuti in Campania.** Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 16 luglio 2015 nella causa C-653/13 per non aver adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla prima sentenza di condanna della Corte del 2010. Pagamento per l'Italia dal 2015 al novembre 2022: **296.560.000 euro**.

Ma, al di là degli aspetti economici, è di fondamentale importanza rispettare la normativa europea poiché essa costituisce un sistema di regole e principi a tutela dei cittadini e dei loro diritti, garantendo standard elevati di sicurezza e qualità in diversi ambiti, compresi l'ambiente e la salute pubblica.

Tra le altre procedure avviate si segnalano in particolare altri due casi.

Procedura di infrazione n. 2018_2249 “Monitoraggio della qualità delle acque, designazione delle zone vulnerabili ai nitrati e contenuto dei programmi d'azione”. La direttiva Nitrati (direttiva n. 91/676) ha l'obiettivo di tutelare le acque superficiali e sotterranee riducendo l'inquinamento causato dai nitrati provenienti da fonti agricole. I fertilizzanti chimici azotati e i liquami zootecnici smaltiti nei terreni agricoli rappresentano, infatti, la principale causa di inquinamento da nitrati, compromettendo la salute delle persone e dei nostri ecosistemi. L'UE ha previsto, dunque, il perseguimento di una serie di doveri in capo agli Stati Membri, *in primis* l'attivazione di puntuali programmi di monitoraggio delle acque, propedeutici all'individuazione delle cosiddette “Zone Vulnerabili ai Nitrati”, corrispondenti alle porzioni di territorio che potrebbero divenire inquinate in caso di mancato intervento, nonché l'istituzione di programmi d'azione appropriati per prevenire e ridurre tale tipologia di inquinamento. L'Italiana ha recepito la direttiva Nitrati nel D.lgs. n. 152/2006, ma il nostro Paese negli anni si è mostrato refrattario ad affrontare la questione zootecnica. L'Italia ha ricevuto, già nel biennio 2018/2020, due lettere di costituzione in mora dalla Commissione europea, in ragione della carente stabilità della rete di monitoraggio dei nitrati, nonché dell'individuazione delle citate Zone Vulnerabili. Da allora, sebbene alcune lacune siano state sanate, le violazioni permangono e l'inquinamento delle acque sotterranee inquinate da nitrati non segnala miglioramenti, mentre si rileva un peggioramento dell'eutrofizzazione delle acque superficiali. La Commissione ha così inviato, nel mese di febbraio 2024, un parere motivato all'Italia ([INFR\(2018\)2249](#))⁷, disponendo il termine di due mesi per l'adozione delle misure necessarie, trascorsi i quali, il caso potrà essere deferito alla Corte di Giustizia dell'UE, andando incontro al rischio di pesanti sanzioni per l'Italia.

Procedura di infrazione n. 2014_2147 “Cattiva applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente – Superamento dei valori limite di PM10 in Italia”. L'inquinamento atmosferico, oltre a causare danni agli ecosistemi, rappresenta un significativo rischio per la salute umana, come confermato da numerosi studi clinici, tossicologici ed epidemiologici. Il PM10, in particolar modo, è tra gli inquinanti che più interessano la salute pubblica⁸ e le cui pericolose concentrazioni hanno fatto sì che si rendesse necessario una regolamentazione per stabilire i valori limite e i conseguenti obblighi degli Stati nella predisposizione di piani per la qualità dell'aria. La direttiva n. 2008/50, recepita dall'Italia nel D.lgs. n. 155/2010, ha l'obiettivo di mantenere e migliorare lo stato di qualità dell'aria al fine di proteggere le popolazioni, la vegetazione e gli ecosistemi nel loro complesso. La procedura di infrazione n. 2014_2147, culminata nella sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 10 novembre 2020, ha rappresentato un momento cruciale nel monitoraggio e nell'applicazione della normativa europea in materia di qualità dell'aria da parte dell'Italia. Il nostro Paese, a causa di una persistente e continuata non conformità al valore limite giornaliero fissato per il PM10, ha ricevuto due lettere di messa in mora e un parere motivato nel triennio 2014/2017 per la violazione degli articoli 13 e 23 della direttiva. La Commissione europea, nel ritenere che l'Italia non abbia posto rimedio alle violazioni del diritto dell'UE contestate, ha deciso di proporre ricorso per inadempimento nell'ottobre 2018. La causa instaurata (C-

⁷Cfr: [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/?typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR\(2018\)2249&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search&lang_code=it](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/?typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR(2018)2249&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search&lang_code=it)

⁸ <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/aria-1v>

644/18) ha avuto ad oggetto la contestazione della violazione dei citati articoli della direttiva che prevedono i valori limite e le soglie di allarme delle sostanze inquinanti ai fini della protezione della salute umana, nonché l'obbligo per lo Stato Membro di predisporre piani per la qualità dell'aria in caso di superamento del valore limite prefissato. Con la sentenza del 10 novembre 2020, la Corte di Giustizia dell'UE ha condannato l'Italia per non aver rispettato in modo sistematico e continuato i valori limite fissati per il PM10 in determinate regioni e agglomerati, violando così gli obblighi sanciti dalla direttiva. In particolare, l'Italia è stata condannata per non aver adottato, a partire dall'11 giugno 2010, le misure adeguate a garantire il rispetto dei valori limite fissati per il PM10 in tutte le zone interessate, violando così gli obblighi imposti dall'articolo 23 della direttiva che stabilisce che i piani per la qualità dell'aria prevedano misure adeguate a ridurre al minimo il periodo di superamento dei valori limite. La decisione della Corte, che nello stesso giorno ha sanzionato il nostro Paese al pagamento delle spese del procedimento⁹, ha rappresentato un pesante richiamo affinché l'Italia adottasse misure concrete per migliorare la qualità dell'aria, consentendo ai cittadini di godere di un ambiente salubre. A marzo 2024 la Commissione europea ha avviato una nuova procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per l'inosservanza della sentenza della Corte di Giustizia del 2020. L'Italia ha due mesi di tempo per rispondere e colmare le proprie carenze, in caso contrario la Commissione potrebbe deferirla nuovamente alla Corte chiedendo l'applicazione di sanzioni finanziarie.

⁹ <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&td=ALL&num=C-644/18>