



*Consiglio regionale della Calabria*

## DOSSIER

PL n. 65/10

di iniziativa della Giunta regionale recante:

"Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione"

(Deliberazione di Giunta n. 295 del 11/8/2015);

### DATI DELL'ITER

|  |           |
|--|-----------|
| NUMERO DEL REGISTRO DEI PROVVEDIMENTI                |           |
| DATA DI PRESENTAZIONE ALLA SEGRETERIA DELL'ASSEMBLEA | 12/8/2015 |
| DATA DI ASSEGNAZIONE ALLA COMMISSIONE                | 21/8/2015 |
| COMUNICAZIONE IN CONSIGLIO                           | 31/8/2015 |
| SEDE   | MERITO    |
| PARERE PREVISTO                                      | Il Comm.  |
| NUMERO ARTICOLI                                      |           |

### **Testo del Provvedimento**

Proposta di legge n. 65/10<sup>^</sup> - Testo del provvedimento pag. 4

### **Normativa comunitaria**

Comunicazione Commissione Europea Europa 2020 pag. 29

Piano d'azione per la produzione e il consumo sostenibile pag. 67

Decisione n.1386-2013-UE pag. 72

Direttiva europea 2014-24-UE pag. 102

Direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 31 Marzo 2004 pag. 101

Decisione n. 1600 - 2002 CE del 22 -7-2002 - art. 3 - pag. 106

Comunicazione Commissione Europea n. 302 - 2003 pag. 107

### **Giurisprudenza di legittimità**

Corte Giustizia Europea sentenza 17 settembre 2002 pag. 139

### **Normativa nazionale**

Legge n. 296/2006 commi 1126 e 1127 pag. 156

D.M. 11 aprile 2008 n. 135 pag. 157

D.M. 10 aprile 2013 pag. 160

Collegato ambiente Legge di Stabilità 2014 pag. 175

D. Lgs. n. 152-2006 art. 196 lettera p pag. 174

D. Lgs. n. 163 - 2006 pag. 176

Deliberazione CIPE 57 - 2002 pag. 185

### **Normativa regionale**

Delibera Giunta regionale n. 469 del 14-11-2014 pag. 262

Regione Calabria - Legge 18/2013 pag. 261

Regione Calabria - Legge n. 26-2007 pag. 263

Regolamento n. 1 - 1986 pag. 273

**Normativa comparata**

Regione Emilia Romagna - Legge n 28-2009 pag. 282

Regione Puglia - Legge n 23-2006 pag. 283



*CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA*

*IV COMMISSIONE*

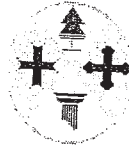
*ASSETTO E UTILIZZAZIONE DEL TERRITORIO - PROTEZIONE DELL'AMBIENTE*

**PROPOSTA DI LEGGE N. 65/10<sup>^</sup>**

**DI INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE RECANTE: "PROMOZIONE DEGLI  
ACQUISTI PUBBLICI ECOLOGICI E INTRODUZIONE DEI CRITERI DI SENSIBILITÀ  
AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE."**



ORIGINALS



REGIONE CALABRIA  
GIUNTA REGIONALE

Deliberazione n. 295 della seduta del 11 AGO, 2015

Oggetto: Proposta di legge regionale. Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione.

Presidente o Assessore/i Proponente/i: [Signature]

Relatore (se diverso dal proponente): \_\_\_\_\_

Dirigente/i Generale/i: [Signature]

Alla trattazione dell'argomento in oggetto partecipano:

|   |                                | Giunta          | Presente | Assente |
|---|--------------------------------|-----------------|----------|---------|
| 1 | Gerardo Mario OLIVERIO         | Presidente      | x        |         |
| 2 | Antonio Viscomi                | Vice Presidente | x        |         |
| 3 | Carmela Barbalace              | Componente      | x        |         |
| 4 | Francesco Russo                | Componente      | —        | x       |
| 5 | Antonietta Rizzo               | Componente      | x        |         |
| 6 | Roberto Musmanno               | Componente      | x        |         |
| 7 | Federica Roccisano             | Componente      | x        |         |
| 8 | ·Franco Rossi <u>FRANCESCO</u> | Componente      | x        |         |

Assiste il Segretario Generale dott. Ennio Antonio Apicella.

La delibera si compone di n. 4 pagine compreso il frontespizio e di n. \_\_\_ allegati.

Il dirigente di Settore

~~IL DIRIGENTE DEL SETTORE N. 1  
DOTT. LUCIANO I. ROSSI~~

[Signature]

Ai sensi dell'art. 44 della L.R. 4.2.2002, n° 8 si esprime il prescritto visto di regolarità contabile, in ordine all'esistenza degli elementi costitutivi dell'impegno, alla corretta imputazione della spesa ed alla disponibilità nell'ambito dello stanziamento di competenza autorizzato.

Il Dirigente di Settore Ragioneria Generale

Consiglio Regionale della Calabria

PROTOCOLLO GENERALE

Prot. n. 39865 del 14-08-2015

Classificazione 1.15.1

## LA GIUNTA REGIONALE

### Premesso:

Che in attuazione dei commi 1126 1127 della L. 27 dicembre 2006, n. 296, il Ministero dell'Ambiente ha elaborato un "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione – PANGPP", adottato con Decreto del Ministero dell'Ambiente n.135 dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 10/04/2013, nel quale le amministrazioni regionali sono invitate ad " ... *includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale ...*";

Che nel 2008, la Commissione europea ha approvato il Piano d'azione per la produzione e il consumo sostenibile (SCP), a seguito del quale la maggioranza dei paesi membri (22) ha adottato i piani nazionali, la Commissione ha definito criteri europei di Green Public Procurement (GPP) in oltre 20 categorie di prodotti e ha fornito strumenti di supporto agli enti pubblici, come il manuale sugli appalti pubblici verdi;

Che la Comunicazione della Commissione Europea (COM(2010)2020) – EUROPA 2020, definisce l'implementazione della politica di promozione degli acquisti verdi uno dei pilastri della strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;

che nel Settimo Programma d'azione per l'ambiente fino al 2020 "Vivere bene", approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio con la Decisione n. 1386/2013/UE, si afferma che "*per le amministrazioni a tutti i livelli vi è ancora un considerevole margine di azione per ridurre l'impatto ambientale grazie alle loro decisioni di acquisto. È auspicabile che gli Stati membri e le Regioni intraprendano ulteriori iniziative per raggiungere l'obiettivo di applicare i criteri sugli appalti pubblici verdi ad almeno il 50 % delle gare pubbliche*";

Che la nuova Direttiva europea sugli appalti pubblici n. 2014/24/UE individua nel settore degli appalti pubblici uno degli strumenti trasversali per raggiungere gli obiettivi strategici, in particolare incoraggiando un uso estensivo del Green Public Procurement (GPP) e supportando il passaggio a un uso più efficiente delle risorse e a un'economia a basso impatto ambientale, introducendo il calcolo dei costi del ciclo di vita, c.d. Life Cycle Costing, e del processo di produzione, oltre che nuove regole per utilizzare labels ecologici;

Che il "Collegato ambiente" alla Legge di Stabilità 2014, approvato dalla Camera dei Deputati e trasmesso per l'ulteriore corso al Senato della Repubblica, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", pone in essere misure concrete per rafforzare e sostenere il ricorso alle politiche di Green Public Procurement (GPP), attraverso una applicazione più significativa dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici e il potenziamento del ricorso agli strumenti volontari di ecogestione e di certificazione ambientale;

Che la legge regionale n. 18/2013 riguardante la "Cessazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti. Disciplina transitoria delle competenze regionali e strumenti operativi" al comma 6 dell'art.1 recita "*La Giunta provvede con apposito provvedimento ad attuare il disposto di cui all'articolo 196 lettera p) del D.Lgs. n. 152 del 2006, definendo le modalità di approvvigionamento da parte degli Enti pubblici regionali e delle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, di beni e manufatti prodotti con materiale riciclato nella misura di almeno il 30 per cento del fabbisogno complessivo previsto*";

Che il "Programma regionale di prevenzione dei rifiuti" - approvato con delibera della Giunta Regionale n.469 del 14/11/2014 - e il recente documento contenente "*Indirizzi per l'aggiornamento delle Linee Guida per la rimodulazione del nuovo Piano di Gestione dei Rifiuti. Obiettivo «Zero Discariche»*" prevedono, quale specifica azione per la prevenzione della produzione dei rifiuti, l'adozione di politiche di Green Public Procurement GPP;

Che il Programma di Governo, esposto dal Presidente della Giunta Regionale nella seduta del Consiglio Regionale del 9 febbraio 2015, afferma che *“La sostenibilità deve attraversare tutta l’agenda di governo, superando la cultura dell’intervento puntuale e della frammentazione delle politiche di settore. L’applicazione del principio della sostenibilità è un obbligo per la Calabria”*, individuando gli obiettivi prioritari in materia ambientale: *“Rigenerare il territorio, riqualificare i sistemi ambientali compromessi; governare con efficienza il ciclo dei rifiuti; rifondare le politiche urbanistiche verso la sostenibilità; tutelare la natura e l’ambiente; puntare agli usi sostenibili dell’energia; contenere lo spreco di acqua e suolo; mitigare i rischi ambientali; adottare sistemi di trasporto e mobilità moderni, efficienti, ecologici; rendere compatibile l’ammodernamento infrastrutturale con la tutela del paesaggio e dell’ambiente”*.

### **Considerato:**

Che la Corte di Giustizia Europea, nella causa C513/99, con sentenza del 17.9.2002 (caso Concordia Bus Finland), ha stabilito che i principi della parità di trattamento e della libertà di concorrenza non ostano a che siano presi in considerazione nell’appalto criteri collegati alla tutela dell’ambiente, per il solo fatto che esistono poche imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri;

Che i principi enunciati in tale sentenza sono stati recepiti nelle direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 30 Marzo 2004 in materia di appalti e, in Italia, trasfusi nel D.Lgs 163 del 2006, che, in modo espresso all’art.2, subordina il principio di economicità alla tutela ambientale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, ove ciò sia previsto dal bando di gara e nei limiti consentiti dalle norme vigenti;

Che la normativa ha come obiettivo quello di includere i profili ambientali tra i fattori da valutare nelle procedure d’acquisto, con pari dignità rispetto ai fattori tradizionali, senza rendere obbligatorio l’acquisto di prodotti e servizi ambientalmente preferibili a danno di ogni altro parametro di scelta, tutelando i principi di concorrenza e del libero mercato;

Che l’adozione di politiche di GPP consente alle Pubbliche Amministrazioni mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione, in quanto attuano un dialogo con il sistema produttivo capace di orientare i mercati, influenzando sia dal lato della domanda, poiché la Pubblica Amministrazione nel ruolo di consumatore sostituisce i prodotti e i servizi di cui fa uso con altri a minore impatto sull’ambiente, sia sul lato dell’offerta, poiché i fornitori, per non perdere importanti opportunità di mercato, sono stimolati a migliorare i processi produttivi, introducendo tecniche e tecnologie più efficienti dal punto di vista ambientale;

Visto il parere dell’Ufficio Legislativo allegato;

Visti gli allegati in copia conforme all’originale: testo di legge e relazione illustrativa nonché relazione tecnico normativa;

Su proposta dell’Assessore alla Tutela dell’Ambiente, dott.ssa Antonietta Rizzo, formulata sulla base dell’istruttoria compiuta della relativa struttura il cui dirigente si è espresso sulla regolarità amministrativa dell’atto;

### **DELIBERA**

Di approvare la proposta di legge regionale *“Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione”*;

Di trasmettere il presente provvedimento a cura della Segreteria della Giunta Regionale al Presidente del Consiglio Regionale, ai sensi dell’art.39 dello Statuto della Regione Calabria, per il seguito di competenza;

Di provvedere alla pubblicazione del presente provvedimento sul BURC a cura del Dipartimento Ambiente e Territorio ai sensi della legge regionale 6 aprile 2011, n. 11, a richiesta del Dirigente Generale del Dipartimento Ambiente e Territorio;

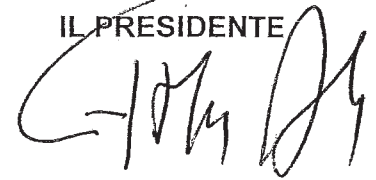
Di disporre che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Regione Calabria, a cura del Dirigente Generale del Dipartimento Ambiente e Territorio, ai sensi del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

~~IL DIRIGENTE GENERALE  
DEL DIPARTIMENTO PRESIDENZA~~

*Il Segretario Generale  
Avv. Ennio Antonio Apicella*



IL PRESIDENTE

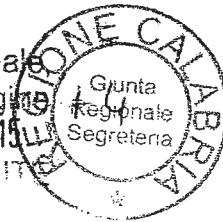


Del che è redatto processo verbale che, letto e confermato, viene sottoscritto come segue:  
Il Verbalizzante

Si attesta che copia conforme della presente deliberazione è stata trasmessa in data 12 AGO. 2015 al Dipartimento interessato  al Consiglio Regionale  alla Corte dei Conti

L'impiegato addetto

copia conforme all'originale  
composta di N° 4 pagine  
Catanzaro, 12 AGO. 2015



IL DIRIGENTE

allegato alla deliberazione

n° 285 del 1.1.AGO. 2015



REGIONE CALABRIA  
AVVOCATURA REGIONALE  
Il Dirigente Reggente

12 MAG. 2015

Prot. 148 cb5/SIAR

Dirigente Generale  
Dipartimento Politiche dell'Ambiente  
Sede

e.p.c. Dirigente Generale  
Dipartimento Presidenza  
Sede

Oggetto: trasmissione parere – "Proposta degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione".

Inoliro, in risposta al quesito posto dalla S.V. l'allegato parere. Si ribadisce, nell'occasione, che il parere, espressivo di discrezionalità tecnica, non è per sua natura vincolante sicchè l'autorità destinataria può motivatamente discostarsene.

Cordialmente

D'ordine dell'Avv. Benito Spanti



CSM 31/2015



REGIONE CALABRIA  
Avvocatura regionale  
Ufficio Legislativo

L. 17.3.14 04 APR 2015

AL DIRIGENTE  
DELL'AVVOCATURA REGIONALE

*Sede*

Oggetto: proposta di legge regionale "Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione".

Si fa riferimento alla richiesta di parere concernente l'oggetto prot. n. 0117679 del 15.04.2015, trasmessa a quest'ufficio a mezzo e-mail in data 19.04.2015, per rappresentare quanto segue.

Con la proposta in esame si intende sostanzialmente incentivare la politica del *green public procurement* - intesa come l'insieme degli strumenti giuridici attraverso cui le istanze ambientali trovano progressivo riconoscimento nella contrattualistica pubblica - attraverso l'introduzione di criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi di taluni soggetti aggiudicatori (in particolare di quelli individuati all'art. 2).

Preliminarmente si evidenzia – per come indicato anche nella relazione illustrativa - che è lo stesso "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione" di cui al decreto dell'11 aprile 2008 e s.m.i., ad invitare le Regioni ad includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale.

Ciò nonostante si rende comunque opportuno procedere ad una verifica preventiva di compatibilità normativa dello schema del disegno di legge predisposto, in particolar modo con il mutato assetto delle competenze legislative Stato/Regioni tracciato dal legislatore costituzionale del 2001 in materia di appalti pubblici. Infatti, per come si chiarirà meglio in

seguito, talune disposizioni del progetto in esame investono profili e ambiti afferenti la "tutela della concorrenza"; sicché è necessario stabilire se ed entro quali limiti sia consentito al legislatore regionale di intervenire nella materia *de qua*.

Detta verifica richiede il necessario richiamo non solo delle regole che disciplinano il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, ma altresì della posizione che la Corte Costituzionale ha espresso - a più riprese - in questo settore "altamente problematico" (così Consiglio di Stato, sez. cons. atti normativi, par. n. 355/2006).

Oltene, rispetto al vecchio testo dell'art. 117 Cost., che contemplava la materia dei lavori pubblici "di interesse regionale" tra quelle di potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, il nuovo testo non menziona espressamente i lavori pubblici, i servizi e le forniture tra le materia di potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

Con riferimento agli appalti di lavori, la dottrina si è divisa: taluno li considerava oggetto della potestà residuale delle Regioni; talaltro li riceva rientrare nella materia "governo del territorio" prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. La Corte costituzionale, invece, con la sentenza n. 303 del 2003 ha precisato che "la mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'art. 117, diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato, ovvero a potestà legislative concorrenti". Questo principio, come si vedrà, è stato successivamente esteso dalla stessa Corte costituzionale all'intera "attività contrattuale della pubblica amministrazione, che non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica" (cfr. Corte Cost. sent. 401/2007).

Senonché con l'adozione del Codice di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive n. 2014/17/CE e n. 2004/18/CE (di seguito Codice), avvenuta con il d. lgs. n. 163/2006, il legislatore si è posto il problema di individuare e delimitare i confini della potestà legislativa e regolamentare dello Stato e delle Regioni, nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 117 Cost. In particolare all'art. 4 - che specifica il riparto - ha

definito quali sono gli ambiti sui quali si esplica la potestà legislativa esclusiva e concorrente dello Stato, vincolando di conseguenza la potestà legislativa delle Regioni. Le norme più rilevanti ai nostri fini sono quelle contenute al comma 1, che assoggetta la potestà delle Regioni ai vincoli che derivano dall'ordinamento comunitario e alle disposizioni relative alle materie di competenza esclusiva dello Stato, e al comma 3, che vieta alle Regioni di dettare una disciplina da quella prevista dal Codice in relazione ad una serie di profili, tra cui la qualificazione e selezione dei concorrenti, i criteri di aggiudicazione, ecc.

Detto comma 3 pone, dunque, un divieto esplicito in capo alle Regioni di intervenire con proprie norme in relazione ai profili ivi elencati, sul presupposto che essi appartengono alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, Cost., anche se si tratta di contratti stipulati dalle Regioni o da amministrazioni non statali, o che afferiscono a materie di competenza concorrente o residuale. Pertanto è evidente che questa disciplina si "sovrappone" a quella relativa all'oggetto del contratto, che può anche ricadere in una materia che spetta sia alla potestà legislativa concorrente, sia residuale delle Regioni.

L'art. 4 in commento ha superato positivamente il vaglio della Consulta che, con la citata sentenza n. 401 del 2007, ha chiarito, in primo luogo, che "le disposizioni contenute nel d. lgs. n. 163 del 2006, per la molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati, non siano riferibili ad un unico ambito materiale". La Corte ha pertanto confermato quanto aveva già statuito con la richiamata sentenza n. 303 del 2003, precisando che i contratti pubblici "non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono", per cui non sono ascrivibili in via generale alla competenza dello Stato o delle Regioni, ma debbono essere analizzati a seconda del contenuto percettivo delle singole disposizioni.

In secondo luogo, quanto all'art. 4, comma 3, che, come si è già assunto, individua gli ambiti materiali nei quali le Regioni sono vincolate integralmente alla disciplina del Codice, la Corte costituzionale ha respinto tutte le censure sollevate, riconducendo tali ambiti materiali alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di ordinamento civile, di giustizia civile ed amministrativa.

Segnatamente, per quello che qui interessa, dopo aver esaminato la nozione di concorrenza ricavabile dall'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., la Consulta ha precisato che nell'ambito dei



contratti pubblici viene soprattutto in rilievo l'aspetto della tutela della concorrenza che si concretizza, innanzitutto, nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, delle libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Ne discende che "si tratta di assicurare l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza". In questo quadro, la materia "tutela della concorrenza" non può non avere natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di "una funzione esercitabile sui più diversi oggetti". Nello specifico settore degli appalti deve, però, ritenersi che la interferenza con competenze regionali si attegga, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, può essere interamente disciplinata, nel rispetto di taluni limiti interni (costituiti dai canoni di ragionevolezza e proporzionalità delle singole disposizioni rispetto alla finalità perseguita), dal legislatore statale.

Nel Codice i profili che attengono alla tutela della concorrenza sono identificati, come visto, nel comma 3 dell'art. 4, e concernono in particolare i seguenti istituti: 1) le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti; 2) le procedure di affidamento, esclusi i profili attinenti all'organizzazione amministrativa, nonché i criteri di scelta e di nomina delle commissioni di gara; 3) i criteri di aggiudicazione; 4) i criteri di aggiudicazione che devono presiedere all'attività di progettazione e alla formazione dei piani di sicurezza; 5) i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti; 6) il subappalto.

La Corte costituzionale ha successivamente ribadito che la competenza esclusiva dello Stato a tutela della concorrenza può esprimersi in norme che disciplinano integralmente tutti i profili della procedura di gara che attengono ad essa e sono inderogabili da parte della Regioni, a prescindere dal loro livello di maggiore o minore dettaglio (cfr. Corte cost. sent. n. 431/2007).

In sostanza, le Regioni non possono emanare leggi generali che disciplinano la procedura di gara, né possono disciplinare singoli profili di tale procedura, con norme che modifichino

quelle poste dal legislatore statale, anche se si propongono di aumentare l'apertura del mercato degli appalti pubblici e di favorire la partecipazione degli operatori economici. Infatti, l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. ha conferito allo Stato, in via esclusiva, il compito di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. E l'unità rappresenta un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. La tutela della concorrenza non può dunque essere fatta per "zone", né tollerare per sua natura differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia (cfr. Corte cost. sent. n. 283/2009).

Al fine di non vanificare in toto le competenze regionali, la Consulta ha ammesso però che le Regioni possano legittimamente adottare, in ordine alle procedure ad evidenza pubblica, disposizioni con effetti pro-concorrenziali esclusivamente nelle ipotesi in cui esse vantino un autonomo titolo di legittimazione e "tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza" (cfr. Corte cost. sent. n. 431/2007 e sent. n. 283/2009).

In linea di principio si deve, pertanto, escludere che le Regioni possano intervenire con norme che abbiano come oggetto principale e diretto la tutela della concorrenza, e ciò anche in relazione a quegli aspetti che le norme statali non disciplinano affatto.

Al riguardo, in dottrina si è affermato che la tutela della concorrenza differisce dalle altre materie trasversali quali la tutela dell'ambiente o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Queste consentono, anzi favoriscono, interventi dei legislatori regionali che aumentino le garanzie poste dal legislatore statale. La tutela della concorrenza non sopporta invece alcun intervento da parte dei legislatori regionali, i quali non solo non possono dettare norme in contrasto con le regole e gli obiettivi del diritto della concorrenza stabiliti dalle leggi dello Stato, con misure di regolazione incompatibili, ma non possono neppure porre in essere interventi positivi, ancorché con finalità integrative o rafforzative degli standard posti dal legislatore statale.

Rischiati per grandi linee i principi e le indicazioni che la Corte costituzionale ha fornito sul punto, occorre ora procedere alla disamina delle singole disposizioni della presente

proposta, nel tentativo di individuarne l'ambito materiale oggetto di disciplina, quindi l'eventuale esistenza di un titolo competenziale della Regione.

Si è già avvertito all'inizio che alcune disposizioni impingono la materia trasversale della concorrenza avendo ad oggetto principalmente le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, i criteri di aggiudicazione e, comunque, più in generale la fase dell'affidamento degli appalti verdi.

Si fa riferimento in particolare agli artt. 5 e 8, recanti norme rispettivamente in tema di "Specifiche tecniche" ed "Esecuzione dell'appalto", intimamente connessi in relazione alla individuazione e definizione dell'oggetto dell'appalto. A tal proposito è appena il caso di osservare che le direttive comunitarie, una volta compiuta la scelta relativa all'oggetto dell'appalto, fanno obbligo agli enti aggiudicatori di indicare le specifiche tecniche e le (eventuali) condizioni particolari di esecuzione del contratto nella *lex specialis* di gara. Queste norme hanno lo scopo di permettere l'apertura al mercato degli appalti pubblici, creare le condizioni per un'effettiva concorrenza ed evitare barriere all'ingresso.

Ancora, sotto questo profilo, si richiama l'art. 6 che, nel dettare norme in tema di "Capacità tecniche degli operatori economici e norme di gestione ambientale", concerne il profilo relativo alla qualificazione e selezione dei concorrenti.

Va inoltre menzionato l'art. 7 che si riferisce espressamente ai criteri di selezione (*rectius*, aggiudicazione) delle offerte.

Da ultimo si cita l'art. 4, rubricato "Applicazione dei criteri ambientali minimi", che va letto in combinato disposto con le suddette disposizioni giacché i "criteri ambientali minimi" si collegano alle diverse fasi che caratterizzano la procedura di gara.

Ciò precisato, è chiaro che l'introduzione di siffatte disposizioni da parte della Regione sarebbe idonea, in astratto, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, a recare un *vulnus* alle prerogative legislative dello Stato.

Senonché dette previsioni appaiono riprendere il contenuto di norme già previste dal d. lgs. n. 163 del 2006. Così l'art. 5 ricalcherebbe quanto sancito dall'art. 68 commi 1, 2, 3, lett. b),

9. 10 del Codice. L'art. 6 riprenderebbe quanto statuito dagli artt. 40, comma 4, lett. d), 42, comma 1, lett. f), 44 del Codice. L'art. 7 si rifarebbe in parte all'art. 83, comma 1, lett. e). L'art. 8 mutuerebbe, infine, la disciplina recata dall'art. 69 del Codice.

Sicché potrebbe sostenersi che in questi casi non ci si trovi dinanzi ad una disciplina integrativa di norme statali con effetti pro-concorrenziali, né tanto meno di fronte ad una disciplina contraria a quella Codice, bensì al cospetto di una disciplina sostanzialmente "riproduttiva" di regole del Codice, in quanto tale non idonea ad alterare, in concreto, le regole di funzionamento del mercato, ancorché inquadrabile nell'ambito materiale della "tutela della concorrenza".

Ove si abbracciasse tale opzione ermeneutica, il varo delle disposizioni in parola potrebbe a limite giustificarsi sotto questo profilo, considerato altresì che il necessario rispetto dei principi e delle regole di derivazione comunitaria e nazionale in materia di appalti è appositamente ribadito nell'articolato normativo (cfr. artt. 1, 4, 5), nonché nella relazione illustrativa, laddove si precisa inoltre che l'intento è quello di includere i profitti ambientali tra i fattori da valutare, ma non quello di rendere obbligatorio l'acquisto di prodotti e servizi ambientalmente preferibili a danno di ogni altro parametro di scelta, poiché un sistema del genere si porrebbe in contrasto con i principi di concorrenza e libero mercato. Ciò che poi trova puntuale riscontro nello stesso testo di legge all'art. 5 ("... le amministrazioni aggiudicatrici possono includere caratteristiche ambientali nelle specifiche tecniche ..."), all'art. 6 ("qualora la natura dell'appalto lo consenta, le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere ..."), all'art. 7 ("... le amministrazioni aggiudicatrici possono includere caratteristiche ambientali tra i criteri di valutazione dell'offerta..."), all'art. 8 ("le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari fondate su esigenze ambientali ... per l'esecuzione dell'appalto...").

In proposito appare significativo richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 2010, con la quale la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritenendo che la disposizione censurata, attraverso cui la regione Friuli-Venezia Giulia ha previsto che gli incarichi di progettazione sono affidati "preferibilmente" con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non ha alterato i livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione nazionale, giacché non ha escluso, in via aprioristica e astratta, il ricorso ad



uno dei due possibili criteri di aggiudicazione, ma ha soltanto indicato un ordine di priorità nella scelta, che non elimina il potere discrezionale della stazione appaltante di ricorrere al criterio del prezzo più basso, ma impone un obbligo di motivazione qualora l'amministrazione decida di ricorrere a tale criterio.

La ricostruzione sopra prospettata potrebbe inoltre dimostrarsi utile per il superamento di un'ulteriore questione: quella concernente la possibilità da parte della Regione di contemplare nel novero dei soggetti tenuti all'applicazione della legge anche i Comuni e le Province (ex art. 2), e ciò indipendentemente dalla provenienza dei finanziamenti.

§

Si passa ora ad esaminare lo schema del testo in via analitica, con uno sguardo rivolto anche al rispetto della tecnica di produzione normativa di cui al manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", promosso dai presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e recepito anche dalla nostra Regione.

Articolo 1: si consiglia di utilizzare la seguente forma integrale di citazione "decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008 e successive modificazioni", invece di "[... / decreto ministeriale 11 aprile 2008, e aggiornato con Decreto 10 aprile 2013 [...]".

Articolo 2: si segnala l'opportunità di valutare l'inclusione, tra i soggetti tenuti all'applicazione delle legge, anche delle "Città metropolitane". Infatti, nella relazione tecnico-normativa si fa riferimento alla volontà di prevedere "una estensione capillare sul territorio regionale". A riguardo si segnala altresì che il citato Decreto 10 Aprile 2013 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al paragrafo 5.1 "Indicazioni generali per tutti gli enti pubblici", richiama espressamente le Città metropolitane tra gli enti pubblici territoriali.

Articolo 3: si suggerisce di utilizzare la locuzione neutra "I soggetti di cui all'art. 2 della presente legge", anziché "La Regione, le Province e i Comuni e gli altri enti pubblici di cui all'art. 2 [...]", atteso che l'art. 2 contempla nel novero dei soggetti "obbligati" anche "i concessionari di pubblici servizi" e le "società partecipate", riguardo alle quali, pur

§

ammettendo nel nostro ordinamento la configurabilità di enti pubblici in forma societaria, non è scontato che dette società siano dotate di personalità giuridica di diritto pubblico, né che abbiano i requisiti per essere attratte nell'orbita degli "organismi di diritto pubblico" e, quindi, per poter rientrare tra le amministrazioni aggiudicatrici "classiche".

Si consiglia inoltre di sostituire l'espressione "[...] procedure d'acquisto di forniture di beni e servizi [...]" con quella "[...] procedure per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture [...]".

Articolo 4: si raccomanda di far precedere alla sigla "PAN GPP" l'espressione per intero, cui seguirà la stessa sigla tra parentesi tonde. Solo successivamente è consentito nel seguito del testo usare solo la sigla al posto dell'espressione intera.

Al primo comma invece dell'espressione "[...] la Regione Calabria e le altre amministrazioni aggiudicatrici [...]", si suggerisce l'utilizzo della locuzione neutra "soggetti aggiudicatori" o altra equivalente, per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 5: tra i principi di derivazione comunitaria di cui si sancisce il necessario rispetto andrebbe incluso anche quello di proporzionalità.

Al primo comma si consiglia inoltre di utilizzare la locuzione neutra "soggetti aggiudicatori" o altra equivalente, al posto dell'espressione "[...] amministrazioni aggiudicatrici [...]", per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 6: si segnala l'opportunità di valutare l'inserimento, all'inizio del primo comma, della seguente espressione: "Nel rispetto dei principi di libera concorrenza e proporzionalità".

Sia al primo comma che al secondo comma, si suggerisce l'utilizzo della locuzione neutra "soggetti aggiudicatori" o equivalente, invece dell'espressione "[...] amministrazioni aggiudicatrici [...]", per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 7: si rammenta che, nell'ambito degli appalti di lavori, l'art. 120 del D.P.R. n. 207/2010 stabilisce che "In caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta

*economicamente più vantaggiosa [...] al fine di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'articolo 2, comma 2, del codice nonché l'articolo 69 del codice, le stazioni appaltanti nella determinazione dei criteri di valutazione: lett. a) "ai fini del perseguimento delle esigenze ambientali, in relazione all'articolo 83, comma 1, lettera e), del codice, si attengono ai criteri di tutela ambientale di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successivi decreti attuativi..."*

Sicché si segnala l'opportunità di valutare l'inserimento, all'inizio del primo comma, di una clausola di rispetto della normativa statale.

Al secondo comma, dopo l'espressione "*[...] documenti di gara [...]*", si invita a valutare l'introduzione dell'espressione "in modo obiettivo e non discriminatorio".

Sia al primo comma che al secondo comma, si suggerisce l'utilizzo della locuzione nei "soggetti aggiudicatori" o altra equivalente, invece dell'espressione "*[...] amministrazioni aggiudicatrici [...]*", per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 8: è appena il caso di rilevare che in questa disposizione vi è il riferimento, per la prima volta nello schema, a "considerazioni sociali".

Sia al primo comma che al secondo comma, si suggerisce l'utilizzo della locuzione neutra "soggetti aggiudicatori" o altra equivalente, invece dell'espressione "*[...] amministrazioni aggiudicatrici [...]*", per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 9: è preferibile sostituire l'espressione "*La promulgazione della presente legge non comporta alcun onere finanziario a carico del bilancio della Regione Calabria*" con la seguente "Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", o con altra equivalente. Esistono infatti altri soggetti interessati oltre alla Regione.

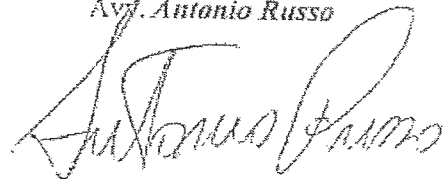
Articolo 10: nulla da osservare.

Nei sensi sopra esposti è il parere di questo ufficio.

Tanto si rassegna per le sue autonome valutazioni.

Reggio Calabria/Catanzaro, 4 Maggio 2015

Avv. Antonio Russo



*Il Dirigente Reggente*

Avv. Benito Spanti





**PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE****PROMOZIONE DEGLI ACQUISTI PUBBLICI ECOLOGICI E INTRODUZIONE DI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE****RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

Il *Green Public Procurement (GPP)* è un sistema di acquisti da parte degli enti pubblici di prodotti e servizi ambientalmente preferibili, cioè di prodotti e servizi che hanno un minore ovvero un ridotto effetto sulla salute umana e sull'ambiente rispetto ad altri prodotti e servizi utilizzati allo stesso scopo.

La pratica del GPP consiste nella possibilità di inserire criteri di valutazione ambientale nelle gare d'appalto e nelle procedure di acquisto di beni e di affidamento dei servizi degli enti pubblici.

Gli acquisti pubblici verdi costituiscono uno degli strumenti principali che le Pubbliche Amministrazioni hanno a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione, in quanto attuano un dialogo con il sistema produttivo capace di orientare i mercati, influenzando sia dal lato della domanda, poiché la Pubblica Amministrazione nel ruolo di consumatore sostituisce i prodotti e i servizi di cui fa uso con altri a minore impatto sull'ambiente, sia sul lato dell'offerta, poiché i fornitori, per non perdere importanti opportunità di mercato, sono stimolati a migliorare i processi produttivi, introducendo tecniche e tecnologie più efficienti dal punto di vista ambientale.

L'intervento normativo raccoglie l'indicazione contenuta nel *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione – PANGPP*, adottato con DM Ambiente n.135 dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato con DM 10/04/2013, nel quale le amministrazioni regionali sono invitate ad *"... includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale..."*

La Regione Calabria, nell'ambito dell'attività orientata all'uso efficiente delle risorse ed alla prevenzione della produzione dei rifiuti, con la presente normativa intende dare una regolazione formale alla materia degli acquisti verdi e, contestualmente, attua una funzione propulsiva per gli altri enti territoriali nell'ambito del territorio regionale, con l'intento di contribuire alla creazione di una cultura dei consumi ambientalmente responsabile, orientata alla riduzione degli sprechi e all'ottimizzazione dell'uso di beni e servizi.

La legge dopo avere individuato i principi e le finalità del Green Public Procurement, definisce l'oggetto della normativa, ossia l'introduzione di "criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni", attribuendo una accezione ampia e generale della disposizione per evidenziare la volontà del legislatore regionale di implementare tale politica ambientale in maniera diffusa, applicando lo strumento a tutti i centri degli acquisti del territorio regionale, con l'espressa segnalazione che l'introduzione dei c.d. criteri ambientali avviene nel rigoroso rispetto dei principi comunitari e nazionali che regolano gli appalti pubblici.

Sotto tale profilo, è necessario sottolineare che la normativa ha come obiettivo quello di includere i profili ambientali tra i fattori da valutare, con pari dignità rispetto ai fattori tradizionali, nelle procedure d'acquisto, ma non quello di rendere obbligatorio l'acquisto di prodotti e servizi ambientalmente preferibili a danno di ogni altro parametro di scelta: un sistema del genere infatti si porrebbe in contrasto con i principi di concorrenza e del libero mercato.

L'art.3 definisce il "Piano d'azione" quale principale strumento per l'applicazione del GPP, finalizzato alla definizione di un programma strategico di durata triennale per la pianificazione delle misure da intraprendere, per la definizione di obiettivi operativi specifici e delle priorità degli interventi.

I passaggi principali previsti dalla presente proposta di legge ai fini dell'implementazione del GPP sono: l'inserimento di criteri di preferibilità ambientale nelle procedure di acquisto della Pubblica Amministrazione; la valutazione dei criteri in base ai costi complessivi riferiti all'intero ciclo di vita del bene o servizio nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in ossequio alla Direttiva 214/24/UE, in corso di recepimento da parte del legislatore nazionale; la possibilità di considerare i sistemi di etichettatura ambientale come mezzi di prova per la verifica di requisiti ambientali richiesti; la possibilità di considerare le certificazioni dei sistemi di gestione ambientale (EMAS - ISO 14001) come mezzi di prova per la verifica delle capacità tecniche dei fornitori per la corretta esecuzione dell'appalto pubblico.

L'articolo si conclude con la clausola di invarianza finanziaria giustificata dalla natura ordinamentale delle norme previste nella presente proposta di legge.

allegato alla deliberazione  
n° 295 del. 1.1.AGO. 2015

**PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE  
PROMOZIONE DEGLI ACQUISTI PUBBLICI ECOLOGICI E INTRODUZIONE DI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ  
AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA**

1. Premessa: Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo regionale.

Il *Green Public Procurement* (GPP) è un sistema di acquisti da parte degli enti pubblici di prodotti e servizi ambientalmente preferibili, cioè di "prodotti e servizi che hanno un minore ovvero un ridotto effetto sulla salute umana e sull'ambiente rispetto ad altri prodotti e servizi utilizzati allo stesso scopo" (U.S. EPA 1995).

La pratica del GPP consiste nella possibilità di inserire criteri di valutazione ambientale e sociale nelle gare d'appalto e nelle procedure di acquisto di beni e di affidamento dei servizi degli enti pubblici.

Gli acquisti pubblici verdi costituiscono uno degli strumenti principali che le Pubbliche Amministrazioni hanno a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione, in quanto attuano un dialogo con il sistema produttivo capace di orientare i mercati, influenzando sia dal lato della domanda, poiché la Pubblica Amministrazione nel ruolo di consumatore sostituisce i prodotti e i servizi di cui fa uso con altri a minore impatto sull'ambiente, sia sul lato dell'offerta, poiché i fornitori, per non perdere importanti opportunità di mercato, sono stimolati a migliorare i processi produttivi, introducendo tecniche e tecnologie più efficienti dal punto di vista ambientale.

E' altresì possibile, considerando i costi dell'intero ciclo di vita di un appalto, conseguire un risparmio di denaro pubblico e contemporaneamente una migliore protezione dell'ambiente, risparmiando da un lato il consumo di materiali e di risorse naturali, riducendo la produzione dei rifiuti e l'emissione di inquinanti, nonché i pericoli e rischi ambientali, dall'altro limitando gli investimenti di denaro pubblico sino ad oggi necessari per rimediare a tali costi sociali riversati sull'ambiente.

L'intervento normativo raccoglie l'indicazione contenuta nel *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione* – PANGPP, adottato con DM Ambiente n.135 dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato con DM 10/04/2013, nel quale le amministrazioni regionali sono invitate ad " ... includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale..." e si raccorda con il Programma di Governo, esposto dal Presidente della Giunta della Regione Calabria Mario Oliverio nella seduta del Consiglio Regionale del 9 febbraio 2015, nella parte in cui afferma che "La sostenibilità deve attraversare tutta l'agenda di governo, superando la cultura dell'intervento puntuale e della frammentazione delle politiche di settore. L'applicazione del principio della sostenibilità è un obbligo per la Calabria".

Lo stesso Programma di Governo individua gli obiettivi prioritari in materia ambientale: "Rigenerare il territorio, riqualificare i sistemi ambientali compromessi; governare con efficienza il ciclo dei rifiuti; rifondare le politiche urbanistiche verso la sostenibilità; tutelare la natura e l'ambiente; puntare agli usi sostenibili dell'energia; contenere lo spreco di acqua e suolo; mitigare i rischi ambientali; adottare sistemi di trasporto e mobilità moderni, efficienti, ecologici; rendere compatibile l'ammodernamento infrastrutturale con la tutela del paesaggio e dell'ambiente".

In questo contesto, la Regione Calabria, nell'ambito dell'attività orientata all'uso efficiente delle risorse ed alla prevenzione della produzione dei rifiuti, già oggetto del *Programma regionale di prevenzione dei rifiuti*, con la presente normativa intende dare una regolazione formale alla materia degli acquisti verdi e, contestualmente, attua una funzione propulsiva per gli altri enti territoriali nell'ambito del territorio regionale, con l'intento di contribuire alla creazione di una cultura dei consumi ambientalmente responsabile, orientata alla riduzione degli sprechi e all'ottimizzazione dell'uso di beni e servizi.

I passaggi principali previsti dalla presente proposta di legge ai fini dell'implementazione del GPP sono: l'inserimento di criteri di preferibilità ambientale nelle procedure di acquisto della Pubblica Amministrazione; la valutazione dei criteri in base ai costi complessivi riferiti all'intero ciclo di vita del bene o servizio nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa; la possibilità di considerare i sistemi di

etichettatura ambientale come mezzi di prova per la verifica di requisiti ambientali richiesti; la possibilità di considerare le certificazioni dei sistemi di gestione ambientale (EMAS - ISO 14001) come mezzi di prova per la verifica delle capacità tecniche dei fornitori per la corretta esecuzione dell'appalto pubblico.

La normazione costituisce il primo tassello del più ampio programma politico regionale, che si avvale anche del supporto operativo del Servizio Cooperazione Internazionale del Dipartimento Presidenza, per mezzo del quale è stato ammesso a finanziamento il progetto *"GreenS - Green public procurement supporters for innovative and sustainable institutional change"*, che prevede sostegno e assistenza tecnica a lungo termine agli enti pubblici finalizzato alla introduzione delle politiche di GPP.

## 2. Analisi del quadro normativo comunitario e nazionale.

Con la Decisione n. 1600/2002/CE del 22.7.2002, che istituisce il Sesto Programma Comunitario di Azione Ambientale, la UE stabilisce all'art. 3.6 che *"è necessario promuovere una politica di appalti pubblici "verdi" che consenta di tener conto delle caratteristiche ambientali e di integrare eventualmente nelle procedure di appalto considerazioni inerenti al ciclo di vita"*; successivamente la Comunicazione della Commissione Europea 302 del 2003 sulla Politica Integrata dei prodotti ha invitato gli Stati Membri *"... a dotarsi di piani d'azione accessibili al pubblico per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici"*.

La *"Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002 - 2010"* (Deliberazione CIPE 57/2002) individua tra i principali strumenti di protezione e valorizzazione dell'ambiente *"l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto da parte della pubblica amministrazione"*.

All'interno dello stesso documento viene indicato tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2007 *"l'acquisto da parte della PA di una quantità di beni rispondenti anche a requisiti ecologici pari al 30%"*.

La Corte di Giustizia Europea, nella causa C513/99, con sentenza del 17.9.2002 (caso *Concordia Bus Finland*), ha stabilito che i principi della parità di trattamento e della libertà di concorrenza non ostano a che siano presi in considerazione nell'appalto criteri collegati alla tutela dell'ambiente, per il solo fatto che esistono poche imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri.

I principi enunciati in tale sentenza sono stati recepiti nelle direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 30 Marzo 2004 in materia di appalti e, in Italia, trasfusi nel D.Lgs 163 del 2006, che, in modo espresso all'art.2, subordina il principio di economicità alla tutela ambientale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, ove ciò sia previsto dal bando di gara e nei limiti consentiti dalle norme vigenti.

Sulla scorta delle sollecitazioni europee ed in attuazione dei commi 1126 1127 della L. 27 dicembre 2006, n. 296, il Ministero dell'Ambiente ha elaborato un *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione - PANGPP*, adottato con DM n.135 dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato con DM 10/04/2013, nel quale le amministrazioni regionali sono invitate ad *"... includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale ..."*.

Nel 2008, la Commissione europea ha approvato il Piano d'azione per la produzione e il consumo sostenibile (SCP), a seguito del quale la maggioranza dei paesi membri (22) ha adottato i piani nazionali, la Commissione ha definito criteri europei di GPP in oltre 20 categorie di prodotti e ha fornito strumenti di supporto agli enti pubblici, come il manuale sugli appalti pubblici verdi.

Successivamente, la Comunicazione della Commissione Europea (COM(2010)2020) - EUROPA 2020, definisce l'implementazione della politica di promozione degli acquisti verdi uno dei pilastri della strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nel Settimo Programma d'azione per l'ambiente fino al 2020 *"Vivere bene"*, approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio con la Decisione n. 1386/2013/UE, si afferma che *"per le amministrazioni a tutti i livelli vi è ancora un considerevole margine di azione per ridurre l'impatto ambientale grazie alle loro decisioni di acquisto. È auspicabile che gli Stati membri e le Regioni intraprendano ulteriori iniziative per raggiungere l'obiettivo di applicare i criteri sugli appalti pubblici verdi ad almeno il 50 % delle gare pubbliche"*.

La nuova Direttiva europea sugli appalti pubblici n. 2014/24/UE individua nel settore degli appalti pubblici uno degli strumenti trasversali per raggiungere gli obiettivi strategici, in particolare incoraggiando un uso estensivo del *Green Public Procurement* e supportando il passaggio a un uso più efficiente delle



risorse e a un'economia a basso impatto ambientale, introducendo il calcolo dei costi del ciclo di vita, c.d. *Life Cycle Costing*, e del processo di produzione, oltre che nuove regole per utilizzare *labels* ecologici.

In Italia, il "Collegato ambiente" alla Legge di Stabilità 2014, approvato dalla Camera dei Deputati e trasmesso per l'ulteriore corso al Senato della Repubblica, recante "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*", pone in essere misure concrete per rafforzare e sostenere il ricorso alle politiche di GPP, attraverso una applicazione più significativa dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici e il potenziamento del ricorso agli strumenti volontari di ecogestione e di certificazione ambientale.

### 3. Il contesto normativo regionale.

La legge regionale n. 18/2013 riguardante la "*Cessazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti. Disciplina transitoria delle competenze regionali e strumenti operativi*" al comma 6 dell'art.1 recita "*La Giunta provvede con apposito provvedimento ad attuare il disposto di cui all'articolo 196 lettera p) del D.Lgs. n. 152 del 2006, definendo le modalità di approvvigionamento da parte degli Enti pubblici regionali e delle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, di beni e manufatti prodotti con materiale riciclato nella misura di almeno il 30 per cento del fabbisogno complessivo previsto*".

Successivamente, la Regione Calabria ha approvato il Programma regionale di prevenzione dei rifiuti con delibera della Giunta Regionale n.469 del 14/11/2014, nell'ambito del quale viene dato ampio risalto alla implementazione del GPP che ne costituisce una specifica azione.

Non sono presenti ulteriori fonti normative regionali significative, neanche di grado secondario, che riguardino specificamente la materia; ad un livello più generale, merita un cenno la LR n.41/2011 "Norme per l'abitare sostenibile", che introduce criteri di sostenibilità e risparmio idrico ed energetico nella costruzione di edifici pubblici e privati, negli interventi di recupero edilizio e urbanistico e di riqualificazione urbana, disciplinando, inoltre, il sistema di certificazione di sostenibilità degli edifici, obbligatoria per gli interventi realizzati da enti pubblici o con finanziamento pubblico superiore al 50%.

Si evidenzia, inoltre, che è in corso di revisione il Piano energetico ambientale regionale (PEAR), approvato nel 2005.

La Regione Calabria ha adottato un sistema centralizzato di gestione degli acquisti regionali, attraverso la istituzione, con LR n.26/2007, della Stazione unica appaltante regionale; gli acquisti per il fabbisogno regionale sono effettuati dal Servizio Provveditorato/Economato, le cui funzioni sono disciplinate dal Regolamento regionale n.1/86, ma, tuttavia, permangono ulteriori centri di spesa presso i singoli dipartimenti.

### 4. Le disposizioni della proposta di legge.

Il provvedimento è strutturato in 10 articoli. Di seguito è riportata una analisi del contenuto.

**L'art. 1** individua i principi e le finalità del Green Public Procurement; definisce, altresì, l'oggetto della normativa, ossia l'introduzione di "criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni".

L'enunciazione ampia e generale della disposizione evidenzia la volontà del legislatore regionale di implementare tale politica ambientale in maniera diffusa, applicando lo strumento a tutti i centri degli acquisti del territorio regionale.

Nel testo vengono richiamati i principali riferimenti normativi, con l'espressa segnalazione che l'introduzione dei c.d. criteri ambientali avviene nel rigoroso rispetto dei principi comunitari e nazionali che regolano gli appalti pubblici.

Sotto tale profilo, è necessario sottolineare che la normativa ha come obiettivo quello di includere i profili ambientali tra i fattori da valutare, con pari dignità rispetto ai fattori tradizionali, nelle procedure d'acquisto, ma non quello di rendere obbligatorio l'acquisto di prodotti e servizi ambientalmente preferibili a danno di ogni altro parametro di scelta: un sistema del genere infatti si porrebbe in contrasto con i principi di concorrenza e del libero mercato.

Nell'ultimo comma vengono enunciate gli scopi che è possibile perseguire con l'applicazione del GPP, tutti rispondenti a importanti interessi economicamente e socialmente rilevanti, quali in particolare quello

di orientare i consumi pubblici verso beni e servizi ambientalmente preferibili, di ridurre il consumo delle risorse naturali non rinnovabili, di prevenire la produzione dei rifiuti, di limitare i rischi ambientali.

**L'art.2** definisce l'ambito soggettivo di applicabilità, prevedendo una estensione capillare sul territorio regionale, individuando quale soglia minima quella dei Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti.

**L'art.3** individua nel "Piano d'azione" lo strumento principale per l'applicazione del GPP.

Questo strumento è finalizzato alla definizione di un programma strategico di durata triennale per la pianificazione delle misure da intraprendere, per la definizione di obiettivi operativi specifici e delle priorità degli interventi: in questo modo, la legge lascia alla discrezionalità dell'amministrazione la scelta delle concrete modalità operative, selezionando i settori di sperimentazione e i procedimenti da attivare.

Da una prima analisi degli acquisti regionali compiuta dal Servizio "Normativa" del Dipartimento Ambiente e Territorio, i settori nei quali, al momento, sono stati applicati maggiormente i criteri "verdi" sono quelli dell'acquisto della carta, della cancelleria, delle forniture informatiche e, nei servizi pubblici, quelli di pulizia degli edifici. Viceversa, non risultano applicati criteri ambientali nel relevantissimo settore dell'energia, né procedure volte al risparmio energetico e all'acquisto di energie da fonti rinnovabili.

Il comma 2 rinvia alla normativa nazionale i criteri di massima per la graduale integrazione di criteri di sostenibilità.

**L'art.4** introduce l'applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici, come definiti dai DM attuativi del PAN GPP, nei limiti di compatibilità con i principi in materia di appalti pubblici, in particolare, con i principi di libera concorrenza e parità di trattamento nelle gare e raccordando tale inserimento agli obiettivi e indirizzi definiti nel Piano d'Azione.

Gli **artt. 5 e 6** riguardano le procedure di gara e le modalità di integrazione degli aspetti ambientali e, sostanzialmente, recepiscono il contenuto delle disposizioni del D Lgsl.163/2006 in materia di specifiche tecniche dell'oggetto dell'appalto (art. 68) sulle capacità tecniche dei concorrenti (art.42).

**L'art.7** riguarda il criterio di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ritenuto preferibile dalla recente Direttiva 214/24/UE proprio perché consente di tenere conto, nella selezione delle offerte, di considerazioni sociali e ambientali; la citata Direttiva, in corso di recepimento da parte del legislatore nazionale, fa riferimento al "*miglior rapporto qualità/prezzo*": l'offerta più vantaggiosa è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia valutato sulla base di criteri quali gli aspetti qualitativi, ambientali e sociali connessi all'oggetto dell'appalto.

**L'art.8** prevede la possibilità di esigere il rispetto di criteri ambientali anche in sede di esecuzione del contratto, purché ne sia fatta espressa menzione nei documenti di gara.

**L'art.9** contiene la clausola di invarianza finanziaria giustificata dalla natura ordinamentale delle norme previste nella presente proposta di legge.



- 3 AGO 2015

37901  
- 3 AGO 2015

# REGIONE CALABRIA

## Giunta Regionale

Pervenuta il

Protocollo N° 237972

Segreteria Generale prot. N 295 del 17 AGO, 2015 N. dell'atto

Oggetto: **Proposta di legge regionale. Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione**

SEDUTA DEL 11. 08. 2015

PROPONENTE: Dott.ssa Antonietta RIZZO

Firma [Signature]

RELATORE: (se diverso)

Firma

I sottoscritti dirigenti attestano la regolarità contabile e la legittimità del presente provvedimento ai sensi delle leggi regionali n.8/2002, n.30/1990 e n. 19/2001.

NOTE: Si appone in riferimento al testo di legge precisando che il testo dell'esecuzione della legge è in corso di lavoro per la prefettura ed. così Raffaele Duca di Provincia Comunità

1) Il Dirigente Generale Reggente  
Ing. Domenico Pallaria

2) Il Dirigente del Settore  
Dott. Luciano Rossi

HANNO VOTATO CONTRO: \_\_\_\_\_

SI SONO ASTENUTI: \_\_\_\_\_

RISULTANO ASSENTI: È ems. 1' M. Russo

La proposta risulta approvata \_\_\_\_\_

IL DIRIGENTE GENERALE

[Signature]

IL PRESIDENTE

[Signature]

allegato alla deliberazione

n° 295 del 11 NOV. 2010

**PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE  
PROMOZIONE DEGLI ACQUISTI PUBBLICI ECOLOGICI E INTRODUZIONE DI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ  
AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**Art. 1**

*Principi e finalità*

La Regione Calabria - in attuazione delle indicazioni contenute nella Comunicazione della Commissione europea "Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale" (COM(2003) 302), in ottemperanza al Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, approvato con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 11 aprile 2008, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.107 dell'8 maggio 2008 e successive modificazioni, e al Programma regionale di prevenzione dei rifiuti, approvato con delibera della Giunta Regionale n.469 dell'14/11/2014 e nel rispetto dei principi del diritto comunitario e nazionale che disciplinano gli appalti pubblici, con la presente normativa introduce criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni.

La normativa persegue lo scopo di orientare i consumi pubblici verso beni e servizi ambientalmente compatibili, di ridurre il consumo delle risorse naturali non rinnovabili, di prevenire la produzione dei rifiuti, di incentivare il riciclo e il recupero dei materiali post-consumo, di ridurre i rischi ambientali, mediante la limitazione o eliminazione dell'acquisto di prodotti pericolosi o che abbiano un significativo impatto ambientale, di diffondere, a livello regionale e locale, modelli di comportamento responsabile nei confronti dell'ambiente.

**Art. 2**

*Soggetti*

La presente legge si applica alla Regione, alle Province, ai Comuni con popolazione non inferiore ai 5000 abitanti, alle Città Metropolitane, alle Unioni di Comuni, alle Società partecipate, ai Concessionari di pubblici servizi, agli altri enti, istituti e aziende dipendenti o soggetti alla vigilanza degli enti territoriali sopraindicati, nell'ambito del territorio regionale.

**Art. 3**

*Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici*

I soggetti di cui all'art.2 approvano entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di forniture di beni e servizi, definendo i settori di intervento e il relativo ordine di priorità, gli obiettivi specifici da raggiungere entro il triennio, prevedendo un monitoraggio periodico riguardo al raggiungimento degli stessi.

L'integrazione dei criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture viene attuata sulla base dei criteri di cui all'articolo 1, comma 1126, della legge 27 dicembre 2006, n. 296:

- a) riduzione dell'uso delle risorse naturali;
- b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili;
- c) riduzione della produzione di rifiuti;
- d) riduzione delle emissioni inquinanti;
- e) riduzione dei rischi ambientali.

**Art. 4**

*Applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici*

Nel rispetto della normativa comunitaria e statale vigente in materia di appalti pubblici, la Regione Calabria e gli altri soggetti aggiudicatori applicano nei bandi e nei capitolati pubblici di opere, forniture e servizi i "criteri ambientali minimi" fissati con i decreti del Ministro dell'Ambiente attuativi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione (PANGPP), tenendo conto delle priorità, degli indirizzi e degli obiettivi posti nel piano di azione di cui all'art. 3.

**Art. 5**

*Specifiche tecniche*

Nel rispetto dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e non discriminazione, i soggetti aggiudicatori possono includere caratteristiche ambientali nelle specifiche



tecniche che definiscono l'oggetto dell'appalto, in termini di prestazioni o requisiti funzionali. Tali prestazioni o requisiti sono specificati in modo sufficientemente preciso da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle stazioni appaltanti di aggiudicare la gara.

Le specifiche tecniche possono fare riferimento alle specifiche definite nei marchi di qualità ecologica europei (Ecolabel) o equivalenti; sono, tuttavia, accettate altre prove relative a misure equivalenti prodotte dagli operatori economici.

#### **Art. 6**

##### *Capacità tecniche degli operatori economici e norme di gestione ambientale*

Nel rispetto dei principi di libera concorrenza e proporzionalità e qualora la natura dell'appalto lo consenta, i soggetti aggiudicatori possono richiedere, tra i requisiti utili per comprovare la capacità tecnica degli operatori economici, le pregresse esperienze dell'impresa concorrente in campo ambientale e/o l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore intende applicare durante la realizzazione dell'appalto; a tal fine, esse fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit EMAS o a norme di gestione ambientale basate su norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione EN ISO 14001. I soggetti aggiudicatori riconoscono i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri ovvero altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

#### **Art. 7**

##### *Criteri di selezione delle offerte*

Quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i soggetti aggiudicatori possono includere considerazioni ambientali tra i criteri di valutazione dell'offerta, tenendo in considerazione anche l'analisi del ciclo di vita di prodotti, processi o attività.

Nel caso in cui sia utilizzato un sistema di costi del ciclo di vita, i soggetti aggiudicatori indicano nei documenti di gara, in modo obiettivo e non discriminatorio, i dati che gli offerenti sono tenuti a fornire e il metodo che sarà impiegato per determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati.

#### **Art. 8**

##### *Esecuzione dell'appalto*

I soggetti aggiudicatori possono esigere condizioni particolari fondate su esigenze ambientali per l'esecuzione dell'appalto, a condizione che siano compatibili con i principi di diritto comunitario.

Nel caso di cui al primo comma, i soggetti aggiudicatori indicano espressamente nei documenti di gara le modalità di esecuzione richieste.

#### **Art. 9**

##### *Norma finanziaria*

Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del Bilancio della Regione Calabria né della finanza pubblica.

#### **Art. 10**

##### *Pubblicazione*

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

La presente legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Calabria





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.3.2010  
COM(2010) 2020 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**EUROPA 2020**

**Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**

## **Premessa**

*Il 2010 deve segnare un nuovo inizio. Voglio che l'Europa esca rafforzata dalla crisi economica e finanziaria.*

*Le realtà economiche si muovono più velocemente di quelle politiche, come dimostrano le ripercussioni mondiali della crisi finanziaria. Dobbiamo accettare il fatto che la maggiore interdipendenza economica richiede anche una risposta più determinata e coerente a livello politico.*

*Gli ultimi due anni hanno lasciato dietro di sé milioni di disoccupati. Hanno provocato un indebitamento che durerà molti anni. Hanno esercitato nuove pressioni sulla nostra coesione sociale. Hanno rivelato altresì alcune verità fondamentali sulle difficoltà che l'economia europea deve affrontare. Nel frattempo, l'economia mondiale va avanti. Il nostro futuro dipende dalla risposta dell'Europa.*

*La crisi è un campanello d'allarme, il momento in cui ci si rende conto che mantenere lo status quo ci condannerebbe a un graduale declino, relegandoci a un ruolo di secondo piano nel nuovo ordine mondiale. È giunto il momento della verità per l'Europa. È il momento di essere audaci e ambiziosi.*

*La nostra priorità a breve termine è superare con successo la crisi. Sarà ancora dura per qualche tempo, ma ce la faremo. Si sono compiuti progressi significativi nel trattare con le "bad bank", regolare i mercati finanziari e riconoscere la necessità di un forte coordinamento politico nell'area dell'euro.*

*Per conseguire un futuro sostenibile, dobbiamo sin d'ora guardare oltre il breve termine. L'Europa deve ritrovare la strada giusta e non deve più perderla. È questo l'obiettivo della strategia Europa 2020: più posti di lavoro e una vita migliore. Essa dimostra che l'Europa è capace di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, trovare il modo di creare nuovi posti di lavoro e offrire un orientamento alle nostre società.*

*I leader europei condividono la medesima visione degli insegnamenti che si possono trarre dalla crisi. Riconosciamo altresì l'urgenza delle sfide future. Insieme, dobbiamo fare di questo obiettivo una realtà. L'Europa presenta molti punti di forza. Possiamo contare su una forza lavoro capace e su una straordinaria base tecnologica e industriale. Abbiamo un mercato interno e una moneta unica che ci hanno aiutati con successo a far fronte al peggio. Abbiamo un'economia sociale di mercato collaudata. Dobbiamo avere fiducia nella nostra capacità di*

*stabilire un programma ambizioso per noi stessi e adeguare gli sforzi per realizzarlo.*

*La Commissione propone per il 2020 cinque obiettivi misurabili dell'UE, che guideranno il processo e verranno tradotti in obiettivi nazionali. Tali obiettivi, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà, rappresentano la direzione da seguire e ci consentiranno di valutare la nostra riuscita.*

*Si tratta di traguardi ambiziosi ma raggiungibili, sostenuti da proposte concrete per garantirne il conseguimento. Le iniziative faro illustrate nel presente documento indicano come l'UE possa fornire un contributo decisivo. Abbiamo formidabili strumenti a portata di mano: la nuova governance economica, sostenuta dal mercato interno, il nostro bilancio, i nostri scambi commerciali e la nostra politica economica esterna, nonché la regolamentazione e il sostegno dell'unione economica e monetaria.*

*La via del successo consiste in una vera titolarità dei leader e delle istituzioni europei. Il nostro nuovo programma richiede una risposta coordinata a livello europeo, anche con le parti sociali e la società civile. Se agiremo insieme potremo reagire e uscire più forti dalla crisi. Abbiamo i nuovi strumenti e una rinnovata ambizione. Ora dobbiamo trasformare i nostri obiettivi in realtà.*

*José Manuel BARROSO*

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| Strategia Europa 2020 Sintesi .....                        | 5  |
| 1. Una fase di trasformazione.....                         | 8  |
| 2. Una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva..... | 11 |
| 3. Anelli mancanti e strozzature.....                      | 22 |
| 4. Uscita dalla crisi: primi passi verso il 2020 .....     | 27 |
| 5. Risultati: Una governance più forte .....               | 30 |
| 6. Decisioni per il Consiglio europeo.....                 | 33 |
| Allegati .....   | 35 |

## STRATEGIA EUROPA 2020

### SINTESI

L'Europa sta vivendo una fase di trasformazione. La crisi ha vanificato anni di progressi economici e sociali e messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea. Nel frattempo il mondo si sta rapidamente trasformando e le sfide a lungo termine (globalizzazione, pressione sulle risorse, invecchiamento) si accentuano. L'UE deve prendere in mano il proprio futuro.

Per ottenere buoni risultati l'Europa deve agire in modo collettivo, in quanto Unione. Abbiamo bisogno di una strategia che ci consenta di uscire più forti dalla crisi e di trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Europa 2020 dà un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo.

Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

L'UE deve decidere qual è l'Europa che vuole nel 2020. A tal fine, la Commissione propone i seguenti obiettivi principali per l'UE:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Questi obiettivi sono connessi tra di loro e fondamentali per il nostro successo globale. Per garantire che ciascuno Stato membri adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, la Commissione propone che gli obiettivi dell'UE siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali.

Questi obiettivi sono rappresentativi delle tre priorità (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva), ma la loro portata è più ampia: per favorirne la realizzazione occorrerà tutta una serie di azioni a livello nazionale, europeo e mondiale. La Commissione presenta sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario:

- "L'Unione dell'innovazione" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.

- "Youth on the move" per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- "Un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
- "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.
- "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
- "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
- La "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Queste sette iniziative farò vedranno impegnati sia l'UE che gli Stati membri. Gli strumenti dell'UE, in particolare il mercato unico, gli strumenti finanziari e gli strumenti della politica esterna, saranno mobilitati integralmente per eliminare le strozzature e conseguire gli obiettivi di Europa 2020. Come priorità immediata, la Commissione individua le misure da adottare per definire una strategia di uscita credibile, portare avanti la riforma del sistema finanziario, garantire il risanamento del bilancio ai fini di una crescita a lungo termine e intensificare il coordinamento con l'Unione economica e monetaria.

Per ottenere risultati occorrerà una governance economica più forte. Europa 2020 poggerà su due pilastri: l'approccio tematico sopra descritto, che combina priorità e obiettivi principali, e le relazioni sui singoli paesi, che aiuteranno gli Stati membri a elaborare le proprie strategie per ripristinare la sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche. A livello dell'UE saranno adottati orientamenti integrati che coprano le priorità e i traguardi dell'Unione, mentre agli Stati membri verranno rivolte raccomandazioni specifiche. Una risposta inadeguata potrebbe dar luogo ad avvertimenti strategici. Le relazioni nell'ambito di Europa 2020 e la valutazione del patto di stabilità e crescita saranno contemporanee, ferme restando la separazione degli strumenti e l'integrità del patto.

Il Consiglio europeo si assumerà la piena titolarità della nuova strategia, di cui costituirà l'elemento centrale. La Commissione valuterà i progressi verso il conseguimento degli obiettivi, agevolerà gli scambi politici e presenterà le proposte necessarie per orientare gli interventi e far progredire le iniziative farò dell'UE. Il Parlamento europeo avrà un ruolo determinante per mobilitare i cittadini e fungerà da colegislatore per le iniziative principali. Questo approccio di partenariato dovrebbe essere esteso ai comitati dell'UE, ai parlamenti nazionali e alle autorità nazionali, locali e regionali, alle parti sociali, alle parti interessate e alla società civile, affinché tutti partecipino al conseguimento dei traguardi fissati.

La Commissione propone che il Consiglio europeo sottoscriva, a marzo, l'impostazione globale della strategia e gli obiettivi principali dell'UE e, a giugno, i parametri dettagliati della

strategia, compresi gli orientamenti integrati e i traguardi nazionali. La Commissione è inoltre impaziente di ricevere le osservazioni e l'appoggio del Parlamento europeo per garantire il successo di Europa 2020.

## 1. UNA FASE DI TRASFORMAZIONE

### *La crisi ha vanificato i nostri recenti progressi*

La recente crisi economica è un fenomeno senza precedenti per la nostra generazione. I progressi costanti dell'ultimo decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro sono stati completamente annullati: il nostro PIL è sceso del 4% nel 2009, la nostra produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della nostra popolazione attiva, sono attualmente disoccupate. Oltre a costituire uno shock enorme per milioni di cittadini, la crisi ha evidenziato alcune carenze fondamentali della nostra economia e ha reso molto meno incoraggianti le prospettive di una crescita economica futura. La situazione ancora fragile del nostro sistema finanziario ostacola la ripresa, viste le difficoltà incontrate da famiglie e imprese per ottenere prestiti, spendere e investire. Le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento, con deficit medi pari al 7% del PIL e livelli di debito superiori all'80% del PIL: due anni di crisi hanno cancellato un ventennio di risanamento di bilancio. Durante la crisi il nostro potenziale di crescita si è dimezzato. Un gran numero di piani d'investimento, talenti e idee rischia di andare perso per le incertezze, la stasi della domanda e la mancanza di finanziamenti.

### *Le carenze strutturali dell'Europa sono state messe in evidenza*

Uscire dalla crisi è certamente la priorità immediata, ma è ancora più importante non cercare di tornare alla situazione precedente alla crisi. Anche prima della crisi, c'erano molti settori in cui l'Europa non progrediva con sufficiente rapidità rispetto al resto del mondo:

- il tasso medio di crescita dell'Europa era strutturalmente inferiore a quello dei nostri principali partner economici, in gran parte a causa del divario di produttività che si è andato accentuando nell'ultimo decennio. Il fenomeno è largamente dovuto alle differenze tra le imprese, a cui si aggiungono investimenti di minore entità nella R&S e nell'innovazione, un uso insufficiente delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la riluttanza all'innovazione di alcuni settori delle nostre società, ostacoli all'accesso al mercato e un ambiente imprenditoriale meno dinamico;
- nonostante i progressi registrati, i tassi di occupazione in Europa – 69% in media per le persone di età compresa tra 20 e 64 anni – sono ancora nettamente inferiori rispetto ad altre parti del mondo. Solo il 63% delle donne lavora contro il 76% degli uomini. Solo il 46% dei lavoratori più anziani (55-64 anni) è ancora in attività, contro più del 62% negli Stati Uniti e in Giappone. Inoltre, le ore lavorative degli Europei sono inferiori del 10%, in media, a quelle dei loro omologhi statunitensi o giapponesi;
- l'invecchiamento della popolazione si sta accelerando. Con l'ondata di pensionamenti dei figli del baby boom, la popolazione attiva dell'UE inizierà a diminuire dal 2013/2014. Attualmente il numero di ultrasessantenni aumenta a una velocità doppia rispetto a prima del 2007 (circa due milioni in più ogni anno contro un milione in precedenza). La diminuzione della popolazione attiva e l'aumento del numero di pensionati eserciteranno una pressione supplementare sui nostri sistemi assistenziali.

### *Le sfide globali si accentuano*

L'Europa deve cercare di ovviare alle proprie carenze strutturali in un mondo in rapida evoluzione, che per la fine del prossimo decennio avrà subito una trasformazione radicale.



- Le nostre economie sono sempre più interdipendenti. L'Europa continuerà a trarre vantaggio dal fatto che la sua economia è una delle più aperte del mondo, ma dovrà far fronte alla concorrenza in aumento delle economie sviluppate e emergenti. Paesi come la Cina o l'India stanno investendo massicciamente nella ricerca e nella tecnologia per far salire le loro industrie nella catena del valore e "irrompere" (prepotentemente) nell'economia mondiale. Questo mette a dura prova la competitività di certi settori della nostra economia, ma ogni minaccia rappresenta al tempo stesso un'opportunità. A mano a mano che questi paesi si sviluppano, si apriranno nuovi mercati per molte imprese europee.
- Le finanze mondiali hanno ancora bisogno di misure correttive. La disponibilità di "credito facile", la tendenza a pensare a breve termine e l'assunzione di rischi eccessivi sui mercati finanziari di tutto il mondo hanno incoraggiato un comportamento speculativo, dando luogo a una crescita alimentata da bolle speculative e a notevoli squilibri. L'Europa sta cercando soluzioni globali da cui scaturisca un sistema finanziario efficiente e sostenibile.
- Le sfide relative al clima e alle risorse richiedono misure drastiche. La forte dipendenza dai combustibili fossili, come il petrolio, e l'uso inefficiente delle materie prime espongono i nostri consumatori e le nostre imprese a dannosi e costosi shock dei prezzi, minacciando la nostra sicurezza economica e contribuendo al cambiamento climatico. L'espansione della popolazione mondiale da 6 a 9 milioni di persone accentuerà la concorrenza mondiale per le risorse naturali ed eserciterà pressioni sull'ambiente. L'UE deve intensificare i contatti con altre parti del mondo per cercare una soluzione globale ai problemi connessi al cambiamento climatico attuando al tempo stesso la strategia per il clima e l'energia in tutto il suo territorio.

### ***L'Europa deve agire per evitare il declino***

Possiamo trarre diversi insegnamenti dalla crisi:

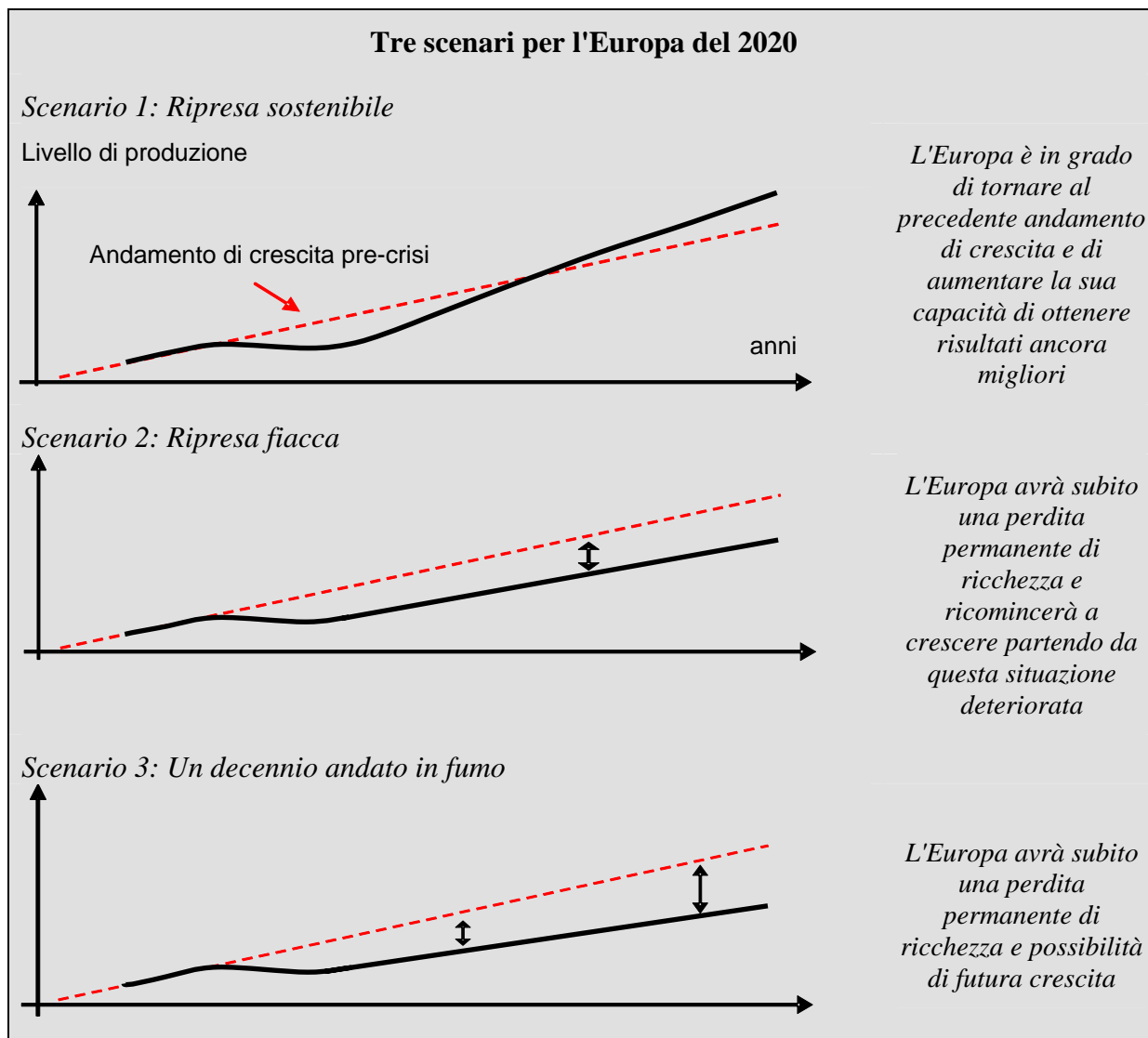
- le 27 economie dell'UE sono estremamente interdipendenti: la crisi ha evidenziato gli stretti collegamenti e le ricadute tra le nostre economie nazionali, specialmente nell'area dell'euro. Le riforme (o la mancanza di riforme) in un paese hanno ripercussioni sulla situazione di tutti gli altri, come dimostrano i recenti avvenimenti; a causa della crisi e dei notevoli vincoli a livello di spesa pubblica, inoltre, è ora più difficile per gli Stati membri erogare finanziamenti sufficienti per le infrastrutture di base di cui hanno bisogno in settori come i trasporti e l'energia, non solo per sviluppare le proprie economie, ma anche per aiutarle a partecipare pienamente al mercato interno.
- Il coordinamento nell'UE funziona: la risposta alla crisi è la prova che un'azione concertata a livello dell'Unione risulta nettamente più efficace, come abbiamo dimostrato mediante l'azione comune volta a stabilizzare il sistema bancario e l'adozione di un piano europeo di ripresa economica. In un mondo globale, nessun paese può affrontare efficacemente le sfide se agisce da solo.
- L'UE conferisce un valore aggiunto sulla scena mondiale. L'UE influirà sulle decisioni politiche mondiali solo se agirà all'unisono. Il potenziamento della nostra rappresentanza esterna dovrà andare di pari passo con un maggiore coordinamento interno.

La crisi non è stata solo un episodio isolato, tale da consentirci un ritorno alla precedente normalità. Le sfide a cui si trova di fronte l'Unione sono più temibili rispetto al periodo che ha preceduto la recessione, mentre il nostro margine di manovra è limitato. Per di più, il resto del mondo non

rimane certo fermo a guardare. Il ruolo rafforzato del G20 ha dimostrato il sempre maggior potere economico e politico delle economie emergenti.

L'Europa si trova di fronte a scelte chiare ma difficili. Possiamo affrontare insieme la sfida immediata della ripresa e le sfide a lungo termine (globalizzazione, pressione sulle risorse, invecchiamento della popolazione) in modo da compensare le recenti perdite, riacquistare competitività e porre le basi per una curva crescente di prosperità nell'UE ("ripresa sostenibile").

L'altra possibilità è proseguire le riforme a un ritmo lento e scarsamente coordinato, nel qual caso rischiamo, a termine, una perdita permanente di ricchezza, un debole tasso di crescita ("ripresa fiacca"), livelli di disoccupazione elevati accompagnati da disagio sociale e da un relativo declino sulla scena mondiale ("un decennio andato in fumo").



### ***L'Europa ce la può fare***

L'Europa vanta molti punti di forza: possiamo contare sul talento e sulla creatività dei nostri cittadini, su una solida base industriale, su un terziario dinamico, su un settore agricolo prospero e di alta qualità, su una forte tradizione marittima, sul nostro mercato unico e sulla moneta comune, così come sulla nostra posizione come primo blocco commerciale del mondo e principale

destinataria degli investimenti esteri diretti. Ma possiamo contare anche, ad esempio, sui nostri forti valori e sulle nostre solide istituzioni democratiche, sulla nostra considerazione per la coesione e la solidarietà economica, sociale e territoriale, sul nostro rispetto dell'ambiente, sulla nostra diversità culturale e sul rispetto della parità fra i sessi. Molti dei nostri Stati membri figurano tra le economie più innovative e sviluppate del mondo, ma per ottenere i migliori risultati l'Europa deve agire in modo collettivo, in quanto Unione.

L'UE e i suoi Stati membri hanno sempre raccolto le sfide poste in passato dagli avvenimenti di maggiore rilievo. Negli anni '90 l'Europa ha lanciato il mercato unico più vasto del mondo, sostenuto da una moneta comune. Solo pochi anni fa, l'adesione di nuovi Stati membri ha messo fine alla divisione dell'Europa, mentre altri paesi iniziavano il percorso verso l'adesione o verso relazioni più strette con l'Unione. Negli ultimi due anni, le misure comuni adottate al culmine della crisi mediante il piano europeo di ripresa hanno contribuito a scongiurare il tracollo economico, mentre i nostri sistemi assistenziali hanno attenuato in parte le conseguenze negative per i cittadini.

L'Europa è capace di agire in tempo di crisi e di adeguare le sue economie e società. Oggi gli Europei si accingono ancora una volta a vivere una fase di trasformazione per far fronte all'impatto della crisi, alle carenze strutturali del nostro continente e all'accentuarsi delle sfide globali.

In tale contesto, la nostra uscita dalla crisi deve segnare il nostro ingresso in una nuova economia. Per garantire alla nostra generazione e a quelle future una vita in salute e di ottima qualità, sostenuta dai modelli sociali unici dell'Europa, dobbiamo agire. Abbiamo bisogno di una strategia che trasformi l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. La strategia Europa 2020 risponde a questa esigenza. Questo programma, destinato a tutti gli Stati membri, tiene conto delle diverse esigenze, dei diversi punti di partenza e delle diverse specificità nazionali, al fine di promuovere la crescita per tutti.

## 2. UNA CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA

### *Che Europa vogliamo nel 2020?*

Europa 2020 deve essere incentrata su tre priorità<sup>1</sup>:

- crescita intelligente – sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva – promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

Queste tre priorità, che si rafforzano a vicenda, delineano un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo.

È opinione diffusa che l'UE debba concordare un numero limitato di obiettivi principali per il 2020 onde guidare i nostri sforzi e i nostri progressi. Questi obiettivi devono rispecchiare il tema di una

---

<sup>1</sup> Questi temi hanno riscosso notevole consenso nel corso della consultazione pubblica svolta dalla Commissione. Per maggiori informazioni sui pareri espressi durante la consultazione vedi: [http://ec.europa.eu/eu2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm)

crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Devono essere misurabili, riflettere la diversità delle situazioni degli Stati membri e basarsi su dati sufficientemente attendibili da consentire un confronto. Su queste basi sono stati selezionati i seguenti traguardi, la cui realizzazione sarà fondamentale per il nostro successo da qui al 2020:

- il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe passare dall'attuale 69% ad almeno il 75%, anche mediante una maggior partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva;
- l'obiettivo attuale dell'UE per gli investimenti in R&S, pari al 3% del PIL, è riuscito a richiamare l'attenzione sulla necessità di investimenti pubblici e privati, ma più che sul risultato si basa sui mezzi utilizzati per raggiungerlo. È chiara l'esigenza di migliorare le condizioni per la R&S privata nell'UE, cosa che molte delle misure proposte nella presente strategia faranno. È altrettanto evidente che mettendo insieme R&S e innovazione amplieremo la portata della spesa, che diventerebbe più mirata verso le operazioni commerciali e i fattori di produttività. La Commissione propone di mantenere l'obiettivo al 3% definendo al tempo stesso un indicatore tale da riflettere l'intensità in termini di R&S e innovazione;
- ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni<sup>2</sup>; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica;
- un obiettivo in termini di livello d'istruzione che affronti il problema dell'abbandono scolastico riducendone il tasso dall'attuale 15% al 10% e aumentando la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori dal 31% ad almeno il 40% nel 2020;
- il numero di Europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali dovrebbe essere ridotto del 25%, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone<sup>3</sup>.

Questi traguardi sono connessi tra di loro. Livelli d'istruzione più elevati, ad esempio, favoriscono l'occupabilità e i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a ridurre la povertà. Una maggior capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione in tutti i settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, migliorerà la competitività e favorirà la creazione di posti di lavoro. Investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro. La nostra attenzione collettiva deve concentrarsi sul raggiungimento di questi traguardi. Occorreranno una leadership forte, un impegno adeguato e un meccanismo di realizzazione efficace per modificare atteggiamenti e prassi nell'UE onde ottenere i risultati sintetizzati in questi obiettivi.

---

<sup>2</sup> Il Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009 ha concluso che, nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, l'UE ribadisce l'offerta condizionale di passare a una riduzione del 30% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, a condizione che altri paesi sviluppati si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni e i paesi in via di sviluppo contribuiscano adeguatamente in funzione delle loro responsabilità e capacità rispettive.

<sup>3</sup> La soglia di povertà nazionale corrisponde al 60% del reddito medio disponibile in ciascuno Stato membro.

Questi obiettivi sono rappresentativi, non limitativi, e danno un'idea generale della misura in cui, secondo la Commissione, l'UE dovrebbe essersi conformata ai parametri principali da qui al 2020. Questi obiettivi non rappresentano un approccio unico, "valido per tutti". Ciascuno Stato membro è diverso e l'UE a 27 è meno omogenea di quanto non fosse dieci anni fa. Nonostante le disparità in termini di livelli di sviluppo e tenore di vita, la Commissione ritiene che i traguardi proposti si adattino a tutti gli Stati membri, vecchi e nuovi. Gli investimenti in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e tecnologie efficienti sotto il profilo delle risorse comporteranno vantaggi per i settori tradizionali, per le zone rurali e per le economie di servizi altamente specialistici, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale. Per garantire che ciascuno Stato membri adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, la Commissione propone che questi traguardi dell'UE siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali onde rispecchiare la situazione attuale di ciascuno Stato membro e il livello di ambizione che è in grado di raggiungere nell'ambito di uno sforzo globale su scala UE per conseguire questi traguardi. In aggiunta alle iniziative degli Stati membri, la Commissione proporrà un'ambiziosa serie di azioni a livello di UE volte a porre nuove basi, più sostenibili, per la crescita. Le misure a livello di UE e quelle nazionali dovrebbero rafforzarsi a vicenda.

### ***Crescita intelligente – un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione***

Una crescita intelligente è quella che promuove la conoscenza e l'innovazione come motori della nostra futura crescita. Ciò significa migliorare la qualità dell'istruzione, potenziare la ricerca in Europa, promuovere l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze in tutta l'Unione, utilizzare in modo ottimale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e fare in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita, creare posti di lavoro di qualità e contribuire ad affrontare le sfide proprie della società europea e mondiale. Per raggiungere lo scopo, tuttavia, la nostra azione deve essere associata a imprenditoria, finanziamenti e un'attenzione particolare per le esigenze degli utenti e le opportunità di mercato.

L'Europa deve agire sui seguenti fronti:

- innovazione: la spesa europea per l'R&S è inferiore al 2%, contro il 2,6% negli Stati Uniti e il 3,4% in Giappone, soprattutto a causa dei livelli più bassi di investimenti privati. Non contano soltanto gli importi assoluti spesi in R&S: l'Europa deve concentrarsi sull'impatto e sulla composizione della spesa per la ricerca e migliorare le condizioni per l'R&S del settore privato nell'Unione. La nostra quota meno elevata di imprese ad alta tecnologia giustifica per metà il divario fra noi e gli Stati Uniti;
- istruzione, formazione e formazione continua: un quarto degli studenti ha scarse capacità di lettura, mentre un giovane su sette abbandona troppo presto la scuola e la formazione. Circa il 50% raggiunge un livello di qualificazione medio, che però spesso non corrisponde alle esigenze del mercato del lavoro. Meno di una persona su tre di età compresa tra 25 e 34 anni ha una laurea, contro il 40% negli Stati Uniti e oltre il 50% in Giappone. Secondo l'indice di Shangai, solo due università europee figurano tra le prime 20 del mondo;
- società digitale: la domanda globale di tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresenta un mercato di 8 000 miliardi di euro, di cui però solo un quarto proviene da imprese europee. L'Europa accusa inoltre un ritardo per quanto riguarda l'internet ad alta velocità, che si ripercuote negativamente sulla sua capacità di innovare, anche nelle zone rurali, sulla diffusione delle conoscenze online e sulla distribuzione online di beni e servizi.

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità permetteranno di esprimere le capacità innovative dell'Europa, migliorando i risultati nel settore dell'istruzione e il rendimento degli istituti di insegnamento e sfruttando i vantaggi che una società digitale comporta per l'economia e la società. Queste politiche devono essere attuate a livello regionale, nazionale e dell'UE.

#### **Iniziativa faro: "L'Unione dell'innovazione"**

L'obiettivo è riorientare la politica di R&S e innovazione in funzione delle sfide che si pongono alla nostra società, come il cambiamento climatico, l'uso efficiente delle risorse e l'energia, la salute e il cambiamento demografico. Occorre rafforzare tutti gli anelli della catena dell'innovazione, dalla ricerca "blue sky" alla commercializzazione.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- completare lo spazio europeo della ricerca, definire un programma strategico per la ricerca incentrato su sfide come sicurezza energetica, trasporti, cambiamento climatico e uso efficiente delle risorse, salute e invecchiamento, metodi di produzione e pianificazione territoriale ecologici, e rafforzare la pianificazione congiunta con gli Stati membri e le regioni;
- migliorare il contesto generale per l'innovazione nelle imprese (ad esempio, creando il brevetto unico dell'UE e un tribunale specializzato per i brevetti, modernizzando il quadro per i diritti d'autore e i marchi commerciali, migliorando l'accesso delle PMI alla tutela della proprietà intellettuale, accelerando la fissazione di standard interoperabili, agevolando l'accesso al capitale e utilizzando integralmente le strategie incentrate sulla domanda, ad esempio tramite gli appalti pubblici e la regolamentazione intelligente);
- lanciare "partenariati europei per l'innovazione" tra l'UE e i livelli nazionali onde accelerare lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie necessarie per affrontare le sfide individuate. I primi partenariati saranno denominati come segue: "costruire la bioeconomia entro il 2020", "le tecnologie chiave per plasmare il futuro industriale dell'Europa" e "tecnologie che consentano agli anziani di vivere in modo autonomo e di partecipare attivamente alla società";
- potenziare e sviluppare ulteriormente il ruolo pro-innovazione degli strumenti dell'UE (fondi strutturali, fondi di sviluppo rurale, programma quadro di R&S, CIP, piano SET, ecc.), anche mediante una più stretta collaborazione con la BEI, e snellire le procedure amministrative per agevolare l'accesso ai finanziamenti, segnatamente per le PMI, e introdurre meccanismi di incentivazione innovativi legati al mercato del carbonio, destinati a coloro che progrediscono più rapidamente;
- promuovere i partenariati per la conoscenza e rafforzare i legami tra istruzione, settore delle imprese, ricerca e innovazione, anche tramite l'IET, e stimolare l'imprenditoria sostenendo le giovani imprese innovative.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- riformare i sistemi di R&S e innovazione nazionali (e regionali) per favorire l'eccellenza e la specializzazione intelligente, intensificare la cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese, attuare una programmazione congiunta e rafforzare la cooperazione transnazionale nei settori con un valore aggiunto dell'UE e adeguare opportunamente le procedure di finanziamento nazionali per garantire la diffusione della tecnologia in tutto il territorio dell'UE;
- assicurare un numero sufficiente di laureati in scienze, matematica e ingegneria e impennare i programmi scolastici su creatività, innovazione e imprenditoria;
- conferire carattere prioritario alla spesa per la conoscenza, anche utilizzando incentivi fiscali e altri strumenti finanziari per promuovere maggiori investimenti privati nella R&S

**Iniziativa faro: "Youth on the move"**

L'obiettivo è aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore e migliorare la qualità generale di tutti i livelli dell'istruzione e della formazione nell'UE, combinando eccellenza e equità, mediante la promozione della mobilità di studenti e tirocinanti, e migliorare la situazione occupazionale dei giovani.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- integrare e potenziare i programmi UE per la mobilità, le università e i ricercatori (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus e Marie Curie) e collegarli ai programmi e alle risorse nazionali;
- accelerare il programma di modernizzazione dell'istruzione superiore (programmi di studio, gestione e finanziamenti), anche valutando le prestazioni delle università e i risultati nel settore dell'istruzione in un contesto globale;
- studiare il modo di promuovere l'imprenditoria mediante programmi di mobilità per giovani professionisti;
- promuovere il riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale;
- creare un quadro per l'occupazione giovanile che definisca politiche volte a ridurre i tassi di disoccupazione giovanile: questo quadro dovrebbe favorire, insieme agli Stati membri e alle parti sociali, l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro mediante apprendistati, tirocini o altre esperienze lavorative, comprendendo anche un programma ("il tuo primo posto di lavoro EURES") volto ad aumentare le possibilità di lavoro per i giovani agevolando la mobilità in tutta l'UE.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- garantire investimenti efficienti nei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli (dalla scuola materna all'insegnamento superiore);
- migliorare i risultati nel settore dell'istruzione in ciascun segmento (prescolastico, elementare, secondario, professionale e superiore) nell'ambito di un'impostazione integrata che comprenda le competenze fondamentali e miri a ridurre l'abbandono scolastico;
- migliorare l'apertura e la pertinenza dei sistemi d'istruzione creando quadri nazionali delle qualifiche e conciliare meglio i risultati nel settore dell'istruzione con le esigenze del mercato del lavoro.

favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro mediante un'azione integrata che comprenda, tra l'altro, orientamento, consulenza e apprendistati.

**Iniziativa faro: "Un'agenda europea del digitale"**

L'obiettivo è trarre vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili, garantendo a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013 e l'accesso a velocità di internet nettamente superiori (30 Mbp o più) entro il 2020, e assicurando che almeno il 50% delle famiglie europee si abboni a connessioni internet di oltre 100 MbP.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- creare un quadro giuridico stabile tale da incentivare gli investimenti in un'infrastruttura aperta e competitiva per l'internet ad alta velocità e nei servizi collegati;
- definire una politica efficiente in materia di spettro radio;
- agevolare l'uso dei fondi strutturali dell'UE per la realizzazione dell'agenda;

- creare un vero e proprio mercato unico per i contenuti e i servizi online (mercati europei sicuri e senza frontiere per i servizi web e i contenuti digitali, caratterizzati da alti livelli di fiducia, un quadro normativo equilibrato con regimi chiari in materia di diritti, promozione delle licenze multiterritoriali, tutela e remunerazione adeguate per i titolari di diritti e attivo sostegno per la digitalizzazione del ricco patrimonio culturale dell'Europa) e regolamentare la governance globale di internet;
- riformare i fondi per la ricerca e l'innovazione e aumentare il sostegno nel settore delle TIC onde accentuare la forza tecnologica dell'Europa nei settori strategici principali e creare condizioni che permettano alle PMI ad alto potenziale di crescita di assumere un ruolo guida sui mercati emergenti e di stimolare l'innovazione in materia di TIC in tutti i settori aziendali;
- promuovere l'accesso a internet e il suo uso da parte di tutti i cittadini europei, in particolare mediante azioni a sostegno dell'alfabetizzazione digitale e dell'accessibilità.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- elaborare strategie operative per l'internet ad alta velocità e orientare i finanziamenti pubblici, compresi i fondi strutturali, verso settori non totalmente coperti da investimenti privati;
- creare un quadro legislativo che permetta di coordinare i lavori pubblici in modo da ridurre i costi di ampliamento della rete;
- promuovere la diffusione e l'uso dei moderni servizi online (e-government, servizi sanitari online, domotica, competenze digitali, sicurezza, ecc.).

### ***Crescita sostenibile – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva***

Crescita sostenibile significa costruire un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva, sfruttare il ruolo guida dell'Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi, accelerare la diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le TIC, sfruttare le reti su scala europea e aumentare i vantaggi competitivi delle nostre imprese, specie per quanto riguarda l'industria manifatturiera e le PMI, e fornire assistenza ai consumatori per valutare l'efficienza sotto il profilo delle risorse. In tal modo si favorirà la prosperità dell'UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l'uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale.

L'Europa deve agire sui seguenti fronti:

- competitività: l'UE è diventata prospera grazie al commercio, esportando in tutto il mondo e importando tanto fattori di produzione quanto prodotti finiti. Le forti pressioni sui mercati di esportazione ci impongono di migliorare la nostra competitività nei confronti dei nostri principali partner commerciali mediante una produttività più elevata. Dovremo affrontare il problema della competitività relativa nell'area dell'euro e nell'intera UE. L'UE ha aperto la strada per quanto riguarda le soluzioni verdi, ma la sua posizione di leader è minacciata dai suoi principali concorrenti, in particolare la Cina e l'America settentrionale. L'UE deve conservare la sua posizione di leader sul mercato delle tecnologie verdi per garantire l'uso efficiente delle risorse nell'intera economia, eliminando al tempo stesso le strozzature nelle principali infrastrutture di rete e rilanciando quindi la nostra competitività industriale;



- lotta al cambiamento climatico: per conseguire i nostri obiettivi dobbiamo ridurre le emissioni molto più rapidamente nel prossimo decennio rispetto a quello passato e sfruttare appieno il potenziale delle nuove tecnologie, come le possibilità di cattura e sequestro del carbonio. Un uso più efficiente delle risorse contribuirebbe in misura considerevole a ridurre le emissioni, a far risparmiare denaro e a rilanciare la crescita economica. Questo riguarda tutti i comparti dell'economia, non solo quelli ad alta intensità di emissioni. Dobbiamo inoltre aumentare la resistenza delle nostre economie ai rischi climatici, così come la nostra capacità di prevenzione delle catastrofi e di risposta alle catastrofi;
- energia pulita ed efficiente: se conseguiamo i nostri obiettivi in materia di energia, risparmieremo 60 miliardi di euro di importazioni petrolifere e di gas da qui al 2020. Non si tratta solo di un risparmio in termini finanziari, ma di un aspetto essenziale per la nostra sicurezza energetica. Facendo ulteriori progressi nell'integrazione del mercato europeo dell'energia si potrebbe aggiungere uno 0,6% supplementare all'0,8% del PIL. La sola realizzazione dell'obiettivo UE del 20% di fonti rinnovabili di energia potrebbe creare oltre 600 000 posti di lavoro nell'Unione che passano a oltre 1 milione se si aggiunge l'obiettivo del 20% per quanto riguarda l'efficienza energetica.

Agire nell'ambito di questa priorità significa rispettare i nostri impegni di riduzione delle emissioni in modo da massimizzare i benefici e ridurre al minimo i costi, anche mediante la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative. Dobbiamo inoltre cercare di scindere la crescita dall'uso dell'energia e di diventare un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, il che conferisce all'Europa un vantaggio competitivo riducendone al tempo stesso la dipendenza dalle fonti estere di materie prime e prodotti di base.

#### **Iniziativa faro: "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse"**

L'obiettivo è favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio, che usi tutte le sue risorse in modo efficiente. Occorre scindere la nostra crescita economica dall'uso delle risorse e dell'energia, ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, migliorare la competitività e promuovere una maggiore sicurezza energetica.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- mobilitare gli strumenti finanziari dell'UE (sviluppo rurale, fondi strutturali, programma quadro di R&S, RTE, BEI, ecc.) nell'ambito di una strategia di finanziamento coerente, che metta insieme i fondi pubblici e privati dell'UE e nazionali;
- potenziare il quadro per l'uso degli strumenti basati sul mercato (scambio di quote di emissione, revisione della fiscalità energetica, quadro per gli aiuti di Stato, promozione di un maggiore uso degli appalti pubblici verdi, ecc.);
- presentare proposte volte a modernizzare e a "decarbonizzare" il settore dei trasporti contribuendo pertanto ad aumentare la competitività. Quest'obiettivo può essere realizzato mediante un pacchetto di misure quali la rapida realizzazione di infrastrutture grid di mobilità elettrica, la gestione intelligente del traffico, una migliore logistica, l'ulteriore riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> per i veicoli stradali, l'aviazione e il settore marittimo, compreso il varo di un'importante iniziativa europea per le auto "verdi" che contribuirà a promuovere le nuove tecnologie, tra cui le auto elettriche e ibride, combinando ricerca, definizione di standard comuni e sviluppo del necessario supporto infrastrutturale;
- accelerare l'attuazione di progetti strategici con un alto valore aggiunto europeo per eliminare le strozzature critiche, in particolare le sezioni transfrontaliere e i nodi intermodali (città, porti, piattaforme logistiche);
- completare il mercato interno dell'energia e attuare il piano strategico per le tecnologie energetiche (SET); un altro obiettivo prioritario sarebbe la promozione delle fonti rinnovabili di energia nel mercato unico;

- presentare un'iniziativa per potenziare le reti europee, comprese le reti transeuropee nel settore dell'energia, trasformandole in una superrete europea, in "reti intelligenti" e in interconnessioni, in particolare quelle delle fonti di energia rinnovabile con la rete (con il sostegno dei fondi strutturali e della BEI). Questo comprende la promozione di progetti infrastrutturali di notevole importanza strategica per l'UE nelle regioni del Baltico, dei Balcani, del Mediterraneo e dell'Eurasia;
- adottare e attuare un piano d'azione riveduto in materia di efficienza energetica e promuovere un programma sostanziale per l'uso efficiente delle risorse (in favore delle PMI e delle famiglie) utilizzando i fondi strutturali e gli altri fondi per mobilitare nuovi finanziamenti mediante modelli esistenti di programmi innovativi d'investimento di particolare successo, in modo da far evolvere i modelli di consumo e di produzione;
- definire i cambiamenti strutturali e tecnologici necessari per arrivare entro il 2050 a un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente sotto il profilo delle risorse e resistente ai cambiamenti climatici, che consenta all'UE di raggiungere i suoi obiettivi in termini di riduzione delle emissioni e di biodiversità; questo significa, tra l'altro, prevenire e rispondere alle catastrofi, utilizzare il contributo delle politiche di coesione, agricola, di sviluppo rurale e marittima per affrontare il cambiamento climatico, in particolare mediante misure di adattamento basate su un uso più efficiente delle risorse, che contribuiranno anche a migliorare la sicurezza alimentare mondiale.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- ridurre gradualmente le sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull'ambiente, limitando le eccezioni alle persone socialmente bisognose;
- utilizzare strumenti basati sul mercato, come incentivi fiscali e appalti, per adeguare i metodi di produzione e di consumo;
- sviluppare infrastrutture intelligenti, potenziate e totalmente interconnesse nei settori dei trasporti e dell'energia e utilizzare appieno le TIC;
- garantire un'attuazione coordinata dei progetti infrastrutturali, nell'ambito della rete principale dell'UE, che danno un contributo essenziale all'efficacia del sistema di trasporto globale dell'UE;
- concentrarsi sulla dimensione urbana dei trasporti, responsabile di gran parte delle congestioni e delle emissioni;
- utilizzare la normativa, gli standard di rendimento per gli edifici e gli strumenti basati sul mercato, come la fiscalità, le sovvenzioni e gli appalti, per ridurre l'uso dell'energia e delle risorse e utilizzare i fondi strutturali per investire nell'efficienza energetica degli edifici pubblici e in un riciclaggio più efficiente;
- incentivare strumenti per il risparmio di energia tali da aumentare l'efficienza nei settori ad alta intensità di energia, come quelli basati sull'uso delle TIC.

### **Iniziativa faro: "Una politica industriale per l'era della globalizzazione"**

L'industria, e in particolare le PMI, è stata duramente colpita dalla crisi e tutti i settori stanno affrontando le sfide della globalizzazione e adeguando i propri processi di produzione a un'economia a basse emissioni di carbonio. Queste sfide avranno un'incidenza diversa a seconda dei settori, che in alcuni casi dovranno forse "reinventarsi", mentre ad altri si apriranno nuove opportunità commerciali. La Commissione collaborerà strettamente con le parti interessate di diversi settori (imprese, sindacati, università, ONG, organizzazioni di consumatori) e definirà un quadro per una politica industriale moderna che sostenga l'imprenditoria, guidi l'industria e la prepari ad affrontare queste sfide, promuova la competitività delle industrie primarie, manifatturiere e terziarie europee e le aiuti a cogliere le opportunità offerte dalla globalizzazione e dall'economia verde. Il quadro contemplerà tutti gli elementi della catena del valore, che sta diventando sempre più internazionale, dall'accesso alle materie prime al servizio postvendita.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- definire una politica industriale atta a creare le condizioni migliori per mantenere e sviluppare una base industriale solida, competitiva e diversificata in Europa, agevolando al tempo stesso la transizione dei settori manifatturieri verso un uso più efficiente dell'energia e delle risorse;
- definire un approccio orizzontale alla politica industriale che combini diversi strumenti politici (regolamentazione "intelligente", appalti pubblici modernizzati, regole di concorrenza, fissazione di standard, ecc.);
- migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, riducendo fra l'altro i costi delle transazioni commerciali in Europa, promuovendo i cluster e rendendo più accessibili i finanziamenti;
- promuovere la ristrutturazione dei settori in difficoltà e la loro riconversione in attività orientate al futuro, anche mediante il rapido trasferimento delle competenze verso settori emergenti ad alto potenziale di crescita e con il sostegno del regime dell'UE in materia di aiuti di Stato e/o del Fondo di adeguamento alla globalizzazione;
- promuovere tecnologie e metodi di produzione tali da ridurre l'uso delle risorse naturali e aumentare gli investimenti nel patrimonio naturale esistente dell'UE;
- favorire l'internazionalizzazione delle PMI;
- fare in modo che le reti dei trasporti e della logistica assicurino alle industrie di tutta l'Unione un accesso effettivo al mercato unico e al mercato internazionale;
- definire un'efficace politica spaziale onde dotarsi degli strumenti necessari per affrontare alcune delle sfide globali più importanti, in particolare per la realizzazione delle iniziative Galileo e GMES;
- migliorare la competitività del settore turistico europeo;
- riesaminare la regolamentazione per favorire la transizione dei settori terziario e manifatturiero verso un uso più efficiente delle risorse, compreso un riciclaggio più efficace; migliorare il metodo di definizione degli standard europei onde utilizzare gli standard europei e internazionali per favorire la competitività a lungo termine dell'industria europea; Ciò significa anche promuovere la commercializzazione e l'adozione delle tecnologie fondamentali;
- rinnovare la strategia dell'UE per promuovere la responsabilità sociale delle imprese quale elemento fondamentale per garantire la fiducia a lungo termine di dipendenti e consumatori.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI innovative, anche utilizzando gli appalti pubblici per sostenere gli incentivi all'innovazione;
- migliorare le condizioni di tutela della proprietà intellettuale;
- ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e migliorare la qualità della normativa applicabile alle imprese;
- collaborare strettamente con le parti interessate dei diversi settori (imprese, sindacati, università, ONG, organizzazioni di consumatori) per individuare le strozzature e procedere a un'analisi comune su come mantenere una solida base industriale e cognitiva e permettere all'UE di svolgere un ruolo guida nello sviluppo sostenibile a livello mondiale.

### ***Crescita inclusiva – un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale***

Crescita inclusiva significa rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa. È altrettanto fondamentale che i benefici della

crescita economica si estendano a tutte le parti dell'Unione, comprese le regioni ultraperiferiche, in modo da rafforzare la coesione territoriale. L'obiettivo è garantire a tutti accesso e opportunità durante l'intera esistenza. L'Europa deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro per far fronte all'invecchiamento della popolazione e all'aumento della concorrenza globale. Occorreranno politiche in favore della parità fra i sessi per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro in modo da favorire la crescita e la coesione sociale.

L'Europa deve agire sui seguenti fronti:

- occupazione: il cambiamento demografico provocherà prossimamente una diminuzione della forza lavoro. Attualmente solo due terzi della popolazione in età lavorativa hanno un posto di lavoro, rispetto a oltre il 70% negli USA e in Giappone. Il tasso di occupazione delle donne e dei lavoratori più anziani è particolarmente basso. I giovani sono stati duramente colpiti dalla crisi (tasso di disoccupazione di oltre il 21%). Si rischia seriamente che le persone escluse dal mondo lavorativo o non fortemente legate ad esso vedano peggiorare la loro situazione occupazionale.
- Competenze: circa 80 milioni di persone hanno scarse competenze o solo competenze di base, ma l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita avvantaggia soprattutto le persone più istruite. Da qui al 2020 saranno creati 16 milioni di posti altamente qualificati, mentre i posti scarsamente qualificati scenderanno di 12 milioni. L'allungamento della vita lavorativa presuppone anche la possibilità di acquisire e sviluppare nuove competenze durante tutto l'arco della vita.
- Lotta alla povertà: prima della crisi erano a rischio di povertà 80 milioni di persone, tra cui 19 milioni di bambini. L'8% della popolazione attiva non guadagna abbastanza e vive al di sotto della soglia di povertà. I disoccupati sono particolarmente a rischio.

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità consisteranno nel modernizzare e potenziare le nostre politiche in materia di occupazione, istruzione e formazione e i nostri sistemi di protezione sociale aumentando la partecipazione al mercato del lavoro e riducendo la disoccupazione strutturale, nonché rafforzando la responsabilità sociale delle imprese. L'accesso alle strutture per l'infanzia e alle cure per le altre persone a carico sarà importante al riguardo. In tale contesto sarà fondamentale applicare i principi della flessicurezza e consentire alle persone di acquisire nuove competenze per adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale. Occorrerà un impegno considerevole per lottare contro la povertà e l'esclusione sociale e ridurre le disuguaglianze in termini di salute per far sì che la crescita risulti vantaggiosa per tutti. Sarà altrettanto importante per noi essere in grado di favorire un invecchiamento attivo e in buona salute onde garantire una coesione sociale e una produttività più elevata.

**Iniziativa faro: "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro"**

L'obiettivo è porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro onde aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali. Questo significa migliorare la partecipazione delle persone mediante l'acquisizione di nuove competenze per consentire alla nostra forza lavoro attuale e futura di adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale, ridurre la disoccupazione e aumentare la produttività del lavoro.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- definire e attuare, insieme alle parti sociali europee, la seconda fase del programma "flessicurezza", per trovare il modo di gestire meglio le transizioni economiche, lottare contro la disoccupazione e innalzare i tassi di attività;
- adeguare il quadro legislativo, in linea con i principi della regolamentazione "intelligente", ai modelli di lavoro in evoluzione (orari, lavoratori distaccati, ecc.) e ai nuovi rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro;
- agevolare e promuovere la mobilità della manodopera all'interno dell'UE e garantire un maggiore equilibrio tra offerta e domanda di lavoro, con un sostegno finanziario adeguato dei fondi strutturali, in particolare del Fondo sociale europeo (FSE), e promuovere una politica di migrazione dei lavoratori che sia globale e lungimirante, in modo da rispondere con la necessaria flessibilità alle priorità e alle esigenze dei mercati occupazionali;
- rafforzare la capacità delle parti sociali e sfruttare appieno le potenzialità di risoluzione dei problemi del dialogo sociale a tutti i livelli (UE, nazionale/regionale, settoriale, aziendale); promuovere una collaborazione più intensa tra le istituzioni del mercato del lavoro, compresi i servizi pubblici per l'occupazione degli Stati membri;
- imprimere un forte slancio al quadro strategico per la cooperazione tra tutte le parti interessate a livello di istruzione e formazione. Ciò significa in particolare applicare i principi della formazione continua (in collaborazione con Stati membri, parti sociali ed esperti), anche mediante percorsi di apprendimento flessibili tra i diversi settori e livelli di istruzione e formazione e rendendo più attraenti l'istruzione e la formazione professionali. Le parti sociali a livello europeo devono essere consultate perché sviluppino una loro iniziativa in questo campo;
- fare in modo che le competenze necessarie per il proseguimento della formazione e l'ingresso nel mercato del lavoro siano acquisite e riconosciute in tutti i sistemi di insegnamento generale, professionale, superiore e per adulti e sviluppare un linguaggio e uno strumento operativo comuni per l'istruzione/formazione e l'attività lavorativa: un quadro europeo per le capacità, le competenze e l'occupazione (European Skills, Competences and Occupations framework (ESCO)).

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- attuare i propri percorsi nazionali di flessicurezza, come stabilito dal Consiglio europeo, per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e agevolare le transizioni, facilitando al tempo stesso un migliore equilibrio tra vita lavorativa e vita privata;
- riesaminare e monitorare regolarmente l'efficienza dei sistemi fiscali e previdenziali per rendere il lavoro redditizio, con particolare attenzione alle persone poco qualificate, abolendo al tempo stesso le misure che scoraggiano il lavoro autonomo;
- promuovere nuove forme di equilibrio tra lavoro e vita privata, parallelamente a politiche di invecchiamento attivo, così come la parità fra i sessi;
- promuovere e monitorare l'effettiva applicazione dei risultati del dialogo sociale;
- imprimere un forte slancio all'attuazione del Quadro europeo delle qualifiche mediante la creazione di quadri nazionali delle qualifiche;
- fare in modo che le competenze necessarie per il proseguimento della formazione e l'ingresso nel mercato del lavoro siano acquisite e riconosciute in tutti i sistemi di insegnamento generale, professionale, superiore e per adulti, compreso l'apprendimento non formale e informale;
- sviluppare i partenariati tra il settore dell'istruzione/formazione e il mondo del lavoro, in particolare associando le parti sociali alla pianificazione dell'istruzione e della formazione.

**Iniziativa faro: "Piattaforma europea contro la povertà"**

L'obiettivo è garantire la coesione economica, sociale e territoriale prendendo spunto dall'attuale anno europeo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale onde migliorare la consapevolezza e riconoscere i diritti fondamentali delle persone vittime della povertà e dell'esclusione sociale, consentendo loro di vivere in modo dignitoso e di partecipare attivamente alla società.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- trasformare il metodo aperto di coordinamento su esclusione e protezione sociale in una piattaforma di cooperazione, revisione inter pares e scambio di buone pratiche, nonché in uno strumento volto a promuovere l'impegno pubblico e privato a ridurre l'esclusione sociale, e adottare misure concrete, anche mediante un sostegno mirato dei fondi strutturali, in particolare del FSE;
- elaborare e attuare programmi volti a promuovere l'innovazione sociale per le categorie più vulnerabili, in particolare offrendo possibilità innovative di istruzione, formazione e occupazione alle comunità svantaggiate, a combattere la discriminazione (ad esempio nei confronti dei disabili) e a definire una nuova agenda per l'integrazione dei migranti affinché possano sfruttare pienamente le loro potenzialità;
- valutare l'adeguatezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici e di protezione sociale e riflettere su come migliorare l'accesso ai sistemi sanitari.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- promuovere la responsabilità collettiva e individuale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
- definire e attuare misure incentrate sulla situazione specifica delle categorie particolarmente a rischio (famiglie monoparentali, donne anziane, minoranze, Rom, disabili e senzatetto);
- utilizzare appieno i propri regimi previdenziali e pensionistici per garantire un sufficiente sostegno al reddito e un accesso adeguato all'assistenza sanitaria.

**3. ANELLI MANCANTI E STROZZATURE**

Per realizzare gli obiettivi della strategia occorre mobilitare tutte le politiche, gli strumenti, gli atti legislativi e gli strumenti finanziari dell'UE. La Commissione intende potenziare le politiche e gli strumenti principali, come il mercato unico, il bilancio e l'agenda economica esterna dell'UE, per concentrarsi sulla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020. Le proposte operative volte a garantire il loro pieno contributo alla strategia sono parte integrante di Europa 2020.

**3.1. Un mercato unico per il XXI secolo**

Un mercato unico più forte, approfondito ed esteso è fondamentale per la crescita e la creazione di posti di lavoro. Le tendenze attuali, tuttavia, denotano un rallentamento dell'integrazione e una certa disillusione nei confronti del mercato unico. La crisi ha inoltre suscitato tentazioni di nazionalismo economico. La vigilanza della Commissione e un comune senso di responsabilità degli Stati membri hanno impedito che si scivolasse verso la disintegrazione. Occorre però un nuovo slancio, un reale impegno politico, per rilanciare il mercato unico mediante la rapida adozione delle iniziative di cui sopra. Questo impegno politico richiederà una serie di misure per ovviare alle carenze del mercato unico.

Le imprese e i cittadini si scontrano quotidianamente con le strozzature che ostacolano tuttora le attività transfrontaliere nonostante l'esistenza giuridica del mercato unico e si rendono conto che

l'interconnessione delle reti è insufficiente e che l'applicazione delle regole del mercato unico rimane disomogenea. Spesso le imprese e i cittadini hanno ancora a che fare con 27 sistemi giuridici diversi per la stessa transazione. Mentre le nostre imprese devono ancora far fronte a una realtà quotidiana di frammentazione e regole divergenti, i loro concorrenti cinesi, statunitensi o giapponesi si avvalgono pienamente dei vantaggi conferiti dai loro vasti mercati nazionali.

Il mercato unico è stato pensato prima dell'avvento di internet, prima che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione diventassero il principale motore di crescita e prima che i servizi acquisissero una tale predominanza nell'economia europea. La comparsa di nuovi servizi (contenuti e media, sanità, misurazione intelligente del consumo di energia, ecc.) racchiude un potenziale enorme, che tuttavia potrà essere sfruttato solo se l'Europa ovvierà alla frammentazione che attualmente blocca il flusso di contenuti online e l'accesso da parte di consumatori e imprese.

Per orientare il mercato unico verso il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, l'Unione dovrà garantire il corretto funzionamento e collegamento dei mercati, in modo da trasformare la concorrenza e l'accesso da parte dei consumatori in fattori di stimolo per la crescita e l'innovazione. Occorre creare un mercato unico aperto per i servizi in base alla direttiva sui servizi, garantendo al tempo stesso la qualità dei servizi forniti ai consumatori. La piena attuazione della direttiva sui servizi potrebbe aumentare gli scambi di servizi commerciali del 45% e gli investimenti esteri diretti del 25%, con un conseguente incremento del PIL compreso tra lo 0,5% e l'1,5%.

Occorre migliorare l'accesso delle PMI al mercato unico e promuovere l'imprenditoria mediante iniziative politiche concrete, tra cui la semplificazione del diritto societario (procedure fallimentari, statuto della società privata, ecc.), e iniziative che consentano agli imprenditori falliti di ricominciare un'attività. Il coinvolgimento dei cittadini è necessario ai fini della loro piena partecipazione al mercato unico. In tal senso, occorre offrire loro maggiori possibilità e dare loro maggiori garanzie per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi oltrefrontiera, soprattutto online,

Attuando la politica di concorrenza, la Commissione farà in modo che il mercato unico rimanga un mercato aperto, assicurando anche in futuro pari opportunità alle imprese e lottando contro il protezionismo nazionale. Ma la politica di concorrenza darà un ulteriore contributo al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. La politica di concorrenza garantisce che i mercati creino condizioni favorevoli all'innovazione, impedendo ad esempio le violazioni dei diritti di brevetto e di proprietà. Impedire gli abusi di mercato e gli accordi anticoncorrenziali tra imprese significa fornire le garanzie necessarie per incentivare l'innovazione. Anche la politica sugli aiuti di Stato può dare un contributo attivo e costruttivo agli obiettivi di Europa 2020 stimolando e sostenendo le iniziative riguardanti tecnologie più innovative, più efficienti e più verdi e agevolando parallelamente l'accesso al sostegno pubblico per gli investimenti, al capitale di rischio e ai finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo.

Per eliminare le strozzature esistenti nel mercato unico, la Commissione proporrà misure volte a:

- rafforzare le strutture affinché le misure del mercato unico, tra cui la regolamentazione delle reti, la direttiva sui servizi e il pacchetto sulla regolamentazione e la vigilanza dei mercati finanziari, siano attuate in modo tempestivo e corretto, garantirne un'applicazione efficace e risolvere rapidamente gli eventuali problemi;
- accelerare l'attuazione del programma "Regolamentazione intelligente", anche valutando la possibilità di un più ampio uso dei regolamenti anziché delle direttive, avviando una valutazione ex-post della normativa vigente, proseguendo il monitoraggio del mercato,



riducendo gli oneri amministrativi, rimuovendo gli ostacoli fiscali, migliorando il clima imprenditoriale, in particolare per le PMI, e sostenendo l'imprenditoria;

- adeguare la legislazione europea e nazionale all'era digitale per favorire la circolazione dei contenuti con un alto grado di affidabilità per consumatori e imprese. A tal fine occorre aggiornare le norme su responsabilità, garanzie, fornitura e risoluzione delle controversie;
- agevolare e rendere meno onerosa per imprese e consumatori la conclusione di contratti con partner di altri paesi dell'UE, segnatamente offrendo soluzioni armonizzate per i contratti stipulati con i consumatori, introducendo clausole contrattuali tipo a livello di UE e facendo progressi verso una legge europea facoltativa in materia di contratti;
- agevolare e rendere meno onerosa l'applicazione dei contratti per imprese e consumatori e riconoscere le sentenze e i documenti emessi da giudici di altri paesi dell'UE.

### **3.2. Investire nella crescita: politica di coesione, mobilitare il bilancio dell'UE e i finanziamenti privati**

La coesione economica, sociale e territoriale rimarrà al centro della strategia Europa 2020 per garantire che tutte le energie e tutte le capacità vengano mobilitate e orientate verso la realizzazione delle priorità della strategia. La politica di coesione e i fondi strutturali, già importanti di per sé, sono meccanismi fondamentali per realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni.

La crisi finanziaria ha inciso in misura considerevole sulla capacità delle imprese e dei governi europei di finanziare investimenti e progetti innovativi. La realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 presuppone un contesto normativo che renda i mercati finanziari efficienti e sicuri. L'Europa deve fare tutto il possibile per utilizzare i suoi mezzi finanziari ed esplorare nuove piste combinando finanziamenti privati e pubblici e creando strumenti innovativi per finanziare gli investimenti necessari, come ad esempio i partenariati pubblico-privato (PPP). La Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti possono contribuire a sostenere un "circolo virtuoso" in cui l'innovazione e l'imprenditoria siano utilmente finanziate dagli investimenti iniziali fino alla quotazione sui mercati azionari, in partenariato con le numerose iniziative e programmi pubblici già in corso a livello nazionale.

Il quadro finanziario pluriennale dell'UE dovrà rispecchiare anche le priorità di crescita a lungo termine. Una volta concordate le priorità, la Commissione intende integrarle nelle sue proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale previsto l'anno prossimo. La discussione non dovrebbe riguardare soltanto i livelli di finanziamento, ma anche il modo in cui i vari strumenti di finanziamento come i fondi strutturali, i fondi di sviluppo rurale e agricolo, il programma quadro di ricerca e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) devono essere strutturati per la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 in modo da massimizzare l'impatto e garantire l'efficienza e il valore aggiunto dell'UE. Sarà importante trovare il modo di aumentare l'impatto del bilancio UE che, seppur limitato, può avere un notevole effetto catalizzatore a condizione di essere opportunamente mirato.

La Commissione proporrà misure volte a sviluppare soluzioni di finanziamento innovative per sostenere gli obiettivi di Europa 2020

- sfruttando appieno la possibilità di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attuale bilancio dell'UE mediante una definizione più mirata delle priorità e un migliore allineamento della spesa dell'UE con gli obiettivi di Europa 2020, onde ovviare all'attuale frammentazione degli strumenti di finanziamento dell'Unione (ad esempio, R&S e innovazione, investimenti infrastrutturali chiave nelle reti transfrontaliere dell'energia e dei trasporti e tecnologia a basse emissioni di carbonio). Occorre inoltre cogliere l'occasione offerta dalla revisione del regolamento finanziario per sviluppare le potenzialità degli strumenti finanziari innovativi, garantendo al tempo stesso una sana gestione finanziaria;
- creando nuovi strumenti di finanziamento, in particolare in cooperazione con la BEI, il FEI e il settore privato, per rispondere alle esigenze non ancora soddisfatte delle imprese. Nell'ambito del prossimo piano per la ricerca e l'innovazione, la Commissione coordinerà un'iniziativa con la BEI e il FEI onde reperire capitali supplementari per finanziare le imprese innovative e in espansione;
- dotando l'Europa di un mercato del venture capital veramente efficiente, in modo da facilitare considerevolmente l'accesso diretto delle imprese ai mercati dei capitali e cercando incentivi per i fondi del settore privato tali da rendere disponibili finanziamenti per le imprese start-up e per le PMI innovative.

### **3.3. Utilizzare i nostri strumenti di politica estera**

La crescita globale offrirà nuove opportunità agli esportatori europei e un accesso competitivo alle importazioni vitali. Tutti gli strumenti della politica economica esterna devono essere utilizzati per stimolare la crescita europea mediante la nostra partecipazione a mercati aperti ed equi di tutto il mondo. Ciò vale per gli aspetti esterni delle nostre politiche interne (energia, trasporti, agricoltura, R&S, ecc.), e in particolare per il commercio e il coordinamento delle politiche macroeconomiche internazionali. Un'Europa aperta, che funzioni in un contesto internazionale basato su regole, è il modo migliore per sfruttare i benefici della globalizzazione onde rilanciare la crescita e l'occupazione. Al tempo stesso, l'UE deve affermarsi maggiormente sulla scena mondiale, svolgendo un ruolo guida nel forgiare il futuro ordinamento economico mondiale in sede di G20, e tutelare gli interessi europei utilizzando attivamente tutti gli strumenti di cui dispone.

La crescita che l'Europa deve generare nel prossimo decennio dovrà provenire in parte dalle economie emergenti, le cui classi medie sviluppano e importano beni e servizi per i quali l'Unione europea gode di un vantaggio comparativo. In quanto primo blocco commerciale del mondo, per prosperare l'UE deve essere aperta all'esterno e prestare la massima attenzione a ciò che le altre economie sviluppate o emergenti fanno per prevedere le tendenze future o adeguarvisi.

Dobbiamo prefiggerci in via prioritaria di agire in sede di OMC e a livello bilaterale onde migliorare l'accesso al mercato per le imprese dell'UE, comprese le PMI, e garantire loro condizioni di parità rispetto ai nostri concorrenti esterni. Dobbiamo inoltre rendere più mirati e razionali i nostri dialoghi normativi, in particolare in settori nuovi come il clima e la crescita verde, ampliando per quanto possibile la nostra influenza a livello mondiale mediante la promozione di equivalenza, riconoscimento reciproco e convergenza sulle principali questioni normative, nonché l'adozione delle nostre norme e dei nostri standard.

La strategia Europa 2020 non si applica solo all'interno dell'UE, ma può racchiudere notevoli potenzialità per i paesi candidati e per i nostri vicini e aiutarli ad ancorare maggiormente i loro

processi di riforma. Ampliando il territorio in cui vengono applicate le norme UE si offriranno nuove opportunità all'UE e ai paesi limitrofi.

Uno degli obiettivi più importanti dei prossimi anni consisterà inoltre nell'allacciare relazioni strategiche con le economie emergenti per discutere degli aspetti di comune interesse, promuovere la cooperazione normativa e di altro tipo e risolvere le questioni bilaterali. Le strutture alla base di queste relazioni dovranno essere flessibili e improntate a principi più politici che tecnici.

Nel 2010 la Commissione elaborerà una strategia commerciale per l'Europa 2020 che comprenderà:

- un forte accento sulla conclusione dei negoziati commerciali multilaterali e bilaterali in corso, in particolare quelli con il maggior potenziale economico, e una migliore applicazione degli accordi esistenti, con particolare attenzione alle barriere non tariffarie agli scambi;
- iniziative di apertura commerciale per i settori del futuro, come prodotti e tecnologie "verdi" e prodotti e servizi ad alta tecnologia, così come per la standardizzazione internazionale, specialmente nei settori di crescita;
- proposte di dialoghi strategici ad alto livello con i partner principali per discutere di questioni strategiche come l'accesso al mercato, il quadro normativo, gli squilibri globali, l'energia e il cambiamento climatico, l'accesso alle materie prime, la povertà nel mondo, l'istruzione e lo sviluppo. La Commissione punterà inoltre a potenziare il Consiglio economico transatlantico con gli Stati Uniti e il dialogo economico ad alto livello con la Cina e ad approfondire le sue relazioni con il Giappone e la Russia;
- una relazione sugli ostacoli al commercio e agli investimenti, presentata per la prima volta nel 2011 e poi ogni anno prima del Consiglio europeo di primavera, sui modi per migliorare l'accesso al mercato e il contesto normativo per le imprese dell'UE.

L'UE opera a livello globale e prende molto sul serio le sue responsabilità internazionali. L'Unione ha dato vita ad un vero e proprio partenariato con i paesi in via di sviluppo per eliminare la povertà, promuovere la crescita e conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM). In futuro dovremo adoperarci con maggiore impegno per approfondire le strette relazioni di partenariato che ci legano all'Africa. Ciò si inserirà in uno sforzo più ampio volto ad incrementare gli aiuti allo sviluppo e a migliorare l'efficacia dei nostri programmi di assistenza, in particolare mediante una divisione razionale dei compiti con gli Stati membri e una migliore integrazione degli obiettivi di sviluppo in altre politiche dell'Unione europea.

#### **4. USCITA DALLA CRISI: PRIMI PASSI VERSO IL 2020**

Per combattere la crisi, si è fatto ampiamente e risolutamente ricorso a strumenti politici. La politica di bilancio ha avuto, ove possibile, un ruolo espansivo e contro-ciclico; i tassi di interesse sono stati ridotti ai minimi storici, mentre al settore finanziario è stata fornita liquidità come mai in precedenza. I governi hanno dato un consistente appoggio alle banche, mediante garanzie o ricorrendo alla ricapitalizzazione oppure attraverso la rimozione dai bilanci degli attivi deteriorati. Altri settori dell'economia sono stati sostenuti mediante il quadro di riferimento temporaneo, ed eccezionale, per le misure di aiuto di Stato. Tutte queste azioni sono state, e ancora sono, giustificate, ma non possono essere mantenute per sempre. Non è possibile sostenere elevati livelli di debito pubblico a tempo indeterminato. Il perseguimento degli obiettivi proposti per "Europa 2020" deve basarsi su una strategia di uscita credibile che riguardi tanto la politica di bilancio e monetaria quanto il sostegno diretto fornito dai governi ai settori economici, in particolare al settore finanziario. È importante che, nel quadro di questa strategia di uscita, le diverse politiche e i diversi strumenti di aiuto vengano abbandonati seguendo un certo ordine. Un coordinamento rafforzato delle politiche economiche, in particolare all'interno dell'area dell'euro, dovrebbe portare al successo di una strategia di uscita globale.

#### 4.1. Definizione di una strategia di uscita credibile

Poiché le incertezze sulle prospettive economiche e le fragilità del settore finanziario non sono del tutto fugate, le misure di sostegno possono essere abbandonate solo quando la ripresa economica avrà una propria autonomia e quando sarà stata ripristinata la stabilità finanziaria<sup>4</sup>. Il ritiro delle misure temporanee inerenti alla crisi dovrebbe essere coordinato e tenere conto delle possibili ricadute negative tanto nei vari Stati membri quanto relativamente all'interazione tra i diversi strumenti politici. Occorre che siano riapplicate le consuete norme in materia di aiuti di Stato, innanzitutto ponendo termine al quadro di riferimento temporaneo per le misure di aiuto di Stato. Un tale approccio coordinato dovrebbe basarsi sui seguenti principi:

- il ritiro dello stimolo di bilancio dovrebbe iniziare non appena la ripresa si mostra stabile. Tuttavia, il calendario potrebbe differire da un paese all'altro ed è quindi necessario che vi sia un forte coordinamento a livello europeo;
- il sostegno di disoccupazione a breve termine dovrebbe cominciare ad essere gradualmente eliminato solo quando si sarà appurato che vi è stata una duratura svolta nella crescita del PIL e che di conseguenza, entro tempi fisiologici, anche l'occupazione avrà cominciato a crescere;
- la graduale eliminazione dei regimi di sostegno settoriale dovrebbe iniziare in tempi brevi. Questo perché tali regimi implicano notevoli costi di bilancio, perché si ritiene che essi abbiano globalmente realizzato i loro obiettivi, nonché in considerazione dei loro possibili effetti di distorsione sul mercato unico;
- il sostegno a favore dell'accesso ai finanziamenti dovrebbe essere mantenuto fintanto che non si vedano chiari segni del fatto che le condizioni di finanziamento a favore delle imprese sono tornate globalmente alla normalità;
- il ritiro del sostegno al settore finanziario, a partire dai regimi statali di garanzia, dipenderà dallo stato dell'economia in generale e dalla stabilità del sistema finanziario in particolare.

#### 4.2. Riforma del sistema finanziario

Una priorità fondamentale nel breve termine sarà quella di ripristinare un settore finanziario solido, stabile e sano, capace di finanziare l'economia reale. Questo richiederà la piena attuazione degli impegni del G20 nei tempi stabiliti. Sarà necessario, in particolare, realizzare cinque obiettivi:

- attuare le riforme concordate in materia di vigilanza del settore finanziario;
- colmare le lacune normative e promuovere così la trasparenza, la stabilità e la responsabilità, in particolare per quanto riguarda i derivati e l'infrastruttura del mercato;
- completare il rafforzamento delle norme prudenziali, contabili e in materia della tutela dei consumatori sotto forma di un'unica normativa europea che si occupi adeguatamente di tutti i soggetti e i mercati finanziari;

---

<sup>4</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009.

- rafforzare la governance delle istituzioni finanziarie, al fine di trovare una soluzione ai punti deboli individuati nel corso della crisi finanziaria nell'ambito dell'individuazione e della gestione del rischio;
- mettere in moto una politica ambiziosa che ci consenta in futuro di prevenire più efficacemente e, se necessario, gestire meglio le eventuali crisi finanziarie e che valuti la possibilità - in considerazione della specifica responsabilità del settore finanziario nell'attuale crisi – che dal settore finanziario giungano adeguati contributi.

#### **4.3. Mirare ad un intelligente risanamento del bilancio per una crescita a lungo termine**

Affinché sia possibile ripristinare le condizioni per una crescita e un'occupazione sostenibili è indispensabile che le finanze pubbliche siano sane ed è quindi necessario che vi sia una strategia di uscita globale. Una tale strategia implicherà il progressivo ritiro del sostegno anti-crisi a breve termine e l'introduzione di riforme a medio e lungo termine volte a promuovere la sostenibilità delle finanze pubbliche e a incentivare la crescita potenziale.

Il patto di stabilità e crescita offre il giusto contesto per attuare strategie di uscita a livello di bilancio e gli Stati membri stanno definendo strategie di questo tipo nel quadro dei loro programmi di stabilità e convergenza. Per la maggior parte dei paesi, il 2011 dovrebbe, di norma, segnare l'inizio del risanamento di bilancio, mentre, in linea di massima, il processo volto a portare i disavanzi al di sotto del 3% del PIL dovrebbe essere completato entro il 2013. Tuttavia, è possibile che in diversi paesi la fase di risanamento debba avere inizio prima del 2011 con la conseguenza che in questi casi il ritiro del sostegno temporaneo anti-crisi e il risanamento di bilancio debbano avere luogo contemporaneamente.

Al fine di incentivare il potenziale di crescita economica dell'UE e promuovere la sostenibilità dei nostri modelli sociali, il risanamento delle finanze pubbliche perseguito nell'ambito del patto di stabilità e crescita impone che siano definite priorità e che vengano operate scelte difficili: il coordinamento a livello di UE può aiutare gli Stati membri in questo compito e contribuire a far fronte alle ricadute negative. Inoltre, la composizione e la qualità della spesa pubblica svolgono un ruolo importante: i programmi di risanamento del bilancio devono privilegiare fattori di crescita come l'istruzione e lo sviluppo di competenze, la R&S e l'innovazione nonché gli investimenti nelle reti, ad esempio nell'internet ad alta velocità e nelle interconnessioni energetiche e di trasporto, che sono i settori tematici principali della strategia Europa 2020.

Anche le entrate di bilancio hanno il loro peso e bisognerebbe dedicare un'attenzione particolare anche alla qualità del sistema delle entrate/dei tributi. Nei casi in cui sia necessario aumentare le tasse, questo dovrà essere fatto, ove possibile, rendendo al tempo stesso il sistema tributario più favorevole alla crescita. Ad esempio, bisognerebbe evitare di aumentare la pressione fiscale sul lavoro, come invece è stato fatto in passato con gravi conseguenze sull'occupazione. Gli Stati membri dovrebbero piuttosto cercare di spostare il carico dalle tasse sul lavoro alle tasse energetiche e ambientali, nell'ambito di un sistema fiscale più "verde".

Il risanamento di bilancio e la sostenibilità finanziaria a lungo termine non possono prescindere da importanti riforme strutturali, in particolare in materia di pensioni, di sanità, di protezione sociale e di sistemi di istruzione. L'amministrazione pubblica dovrebbe cogliere questa occasione per potenziare l'efficienza e la qualità del servizio. La politica in materia di appalti pubblici deve garantire l'uso più efficace dei fondi pubblici e i mercati degli appalti pubblici devono essere mantenuti aperti a livello di UE.

#### 4.4. Coordinamento all'interno dell'Unione economica e monetaria

Per gli Stati membri che hanno adottato l'euro, la moneta comune ha rappresentato una valida protezione contro le turbolenze dei tassi di cambio. Ma la crisi ha anche rivelato l'entità dell'interdipendenza tra le economie dell'area dell'euro, in particolare in campo finanziario, con il conseguente aumento delle probabilità di effetti di ricaduta. Modelli di crescita diversi portano talvolta all'accumulo di debiti pubblici insostenibili e di conseguenza a una pressione sulla moneta unica. La crisi ha dunque amplificato alcune delle sfide cui l'area dell'euro deve far fronte, ad esempio la sostenibilità delle finanze pubbliche e della crescita potenziale, ma anche il ruolo destabilizzante degli squilibri e dei divari in materia di competitività.

Vincere queste sfide nell'area dell'euro è importantissimo ed urgente affinché si assicuri la stabilità e una crescita sostenibile che produca occupazione. Per far fronte a tali sfide è necessario un più stretto coordinamento delle politiche, che preveda:

- la definizione di un contesto finalizzato ad esercitare una vigilanza più approfondita e più ampia sui paesi dell'area dell'euro: oltre al rafforzamento della disciplina di bilancio, la vigilanza economica deve essere rivolta anche agli squilibri macroeconomici e agli sviluppi della competitività, in particolare al fine di agevolare una stabilizzazione indotta mediante scelte politiche;
- la definizione di un contesto finalizzato a rispondere alle minacce imminenti che incombono sulla stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo insieme;
- un'adeguata rappresentanza esterna dell'area dell'euro che permetta di affrontare con determinazione le sfide globali di carattere economico e finanziario.

La Commissione formulerà proposte per tradurre in pratica questi spunti.

### 5. RISULTATI: UNA GOVERNANCE PIÙ FORTE

Per giungere al cambiamento trasformativo, la strategia Europa 2020 dovrà essere maggiormente concentrata, fissarsi obiettivi chiari e disporre di dati comparativi trasparenti per la valutazione dei progressi. Ciò richiederà un solido quadro di governance che consenta di utilizzare gli strumenti a disposizione in modo da garantire una realizzazione efficace entro termini prestabiliti.

#### 5.1. Proposta di strutturazione della strategia Europa 2020

La strategia dovrebbe essere incentrata su un approccio tematico e su una vigilanza a livello di singoli paesi più mirata. Ci si gioverà a tal fine dei punti di forza di strumenti di coordinamento già esistenti. Più specificamente:

- **Un approccio tematico** dovrebbe far sì che l'attenzione si concentri sui temi individuati alla sezione 2, in particolare sul raggiungimento dei 5 obiettivi principali. Lo strumento principale dovrebbe essere rappresentato dal programma della strategia Europa 2020 e dalle sue iniziative faro, che richiedono un'azione a livello tanto dell'UE quanto degli Stati membri (cfr. sezione 2 e allegati 1 e 2). L'approccio tematico riflette la dimensione UE, mostra chiaramente l'interdipendenza delle economie degli Stati membri e consente una maggiore selettività a favore di iniziative concrete che fanno avanzare la strategia e contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi principali a livello UE e a livello nazionale.



- **Relazioni sui singoli paesi** dovrebbero fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 poiché aiuterebbero gli Stati membri a definire e attuare strategie di uscita, a ripristinare la stabilità macroeconomica, ad individuare le strozzature a livello nazionale e a riportare le economie alla sostenibilità in materia di crescita e di finanze pubbliche. Le relazioni sui paesi non prenderebbero in considerazione solo la politica di bilancio, ma anche questioni macroeconomiche fondamentali relative alla crescita e alla competitività (cioè gli squilibri macroeconomici). Ci si dovrebbe così accertare che vi sia un approccio integrato alla definizione e all'attuazione delle politiche, approccio fondamentale per sostenere le scelte che gli Stati membri dovranno operare, viste le limitazioni alle loro finanze pubbliche. Un'attenzione particolare verrà rivolta al funzionamento dell'area dell'euro e all'interdipendenza tra Stati membri.

A tal fine, le relazioni e le valutazioni concernenti la strategia Europa 2020 e quelle relative al patto di stabilità e crescita (PSC) verranno elaborate simultaneamente in modo da unificare mezzi e obiettivi, pur mantenendo separati gli strumenti e le procedure separati e conservando l'integrità del PSC. Ciò significa proporre allo stesso tempo i programmi annuali di stabilità o di convergenza e i programmi di riforma razionalizzati, che ciascuno Stato membro dovrà stilare per definire le misure da adottare al fine di riferire sui progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi così come nell'attuazione delle principali riforme strutturali volte ad eliminare le strozzature che ostacolano la crescita. Entrambi questi programmi, che dovrebbero contenere i necessari riferimenti incrociati, dovrebbero essere sottoposti alla Commissione e agli altri Stati membri nell'ultimo trimestre dell'anno. Il Consiglio europeo per il rischio sistemico (ESRB) dovrebbe presentare a scadenze regolari relazioni sui rischi macrofinanziari: tali relazioni saranno un contributo importante alla valutazione globale. La Commissione valuterà i programmi e riferirà circa i progressi registrati nella loro attuazione. Un'attenzione particolare verrà rivolta alle sfide cui deve far fronte l'Unione economica e monetaria.

In questo modo il Consiglio europeo disporrebbe di tutti gli elementi necessari per adottare decisioni. In effetti, il Consiglio disporrebbe di un'analisi della situazione economica e di quella occupazionale, di un quadro globale dei bilanci, nonché di una panoramica delle condizioni macrofinanziarie e dei progressi compiuti nei programmi tematici per ciascuno Stato membro e potrebbe inoltre passare in rassegna lo stato complessivo dell'economia dell'UE.

### ***Orientamenti integrati***

La strategia Europa 2020 assumerà ufficialmente la forma di un ristretto numero di orientamenti "Europa 2020" integrati (che integrano gli orientamenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche), che andranno a sostituire i 24 orientamenti esistenti. Questi nuovi orientamenti rispecchieranno le decisioni del Consiglio europeo e integreranno gli obiettivi concordati. Facendo seguito, come previsto dal trattato, al parere del Parlamento europeo sugli orientamenti in materia di occupazione, gli orientamenti dovrebbero essere approvati a livello politico dal Consiglio europeo di giugno prima di essere adottati dal Consiglio. Una volta adottati, gli orientamenti dovrebbero rimanere prevalentemente immutati fino al 2014, affinché l'attenzione resti concentrata sulla loro attuazione.

### ***Raccomandazioni politiche***

Agli Stati membri verranno rivolte raccomandazioni politiche tanto nel contesto dell'elaborazione di relazioni per paese quanto nel contesto dell'approccio tematico della strategia Europa 2020. Nel quadro della vigilanza a livello di singoli paesi, le raccomandazioni saranno formulate sotto forma di pareri sui programmi di stabilità/convergenza ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 del

Consiglio e saranno accompagnate da raccomandazioni formulate nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2). La parte tematica dovrebbe includere raccomandazioni in materia di occupazione (art. 148) e raccomandazioni per paese relative ad altre questioni tematiche selezionate (es.: sul clima imprenditoriale, l'innovazione, il funzionamento del mercato unico, l'energia/cambiamento climatico ecc.). Entrambi i tipi di raccomandazioni, avendo implicazioni macroeconomiche, potrebbero egualmente essere formulate come raccomandazioni nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche di cui sopra. Questa impostazione predisposta per le raccomandazioni contribuirà anche a garantire la coerenza tra il quadro macroeconomico/di bilancio e i programmi tematici.

Le raccomandazioni formulate nel quadro della vigilanza a livello di singoli paesi dovrebbero riguardare questioni con notevoli implicazioni macroeconomiche e di finanza pubblica, mentre le raccomandazioni formulate nel quadro dell'approccio tematico dovrebbero fornire suggerimenti specifici su questioni microeconomiche e occupazionali. Tali raccomandazioni dovrebbero essere abbastanza precise e indicare, di norma, un lasso di tempo entro il quale si ritiene che lo Stato membro interessato debba agire (es.: due anni). Lo Stato membro dovrebbe allora indicare le azioni che intende intraprendere per attuare la raccomandazione. Laddove uno Stato membro, al termine del lasso di tempo indicato, non abbia adeguatamente reagito ad una raccomandazione politica del Consiglio o abbia condotto politiche contrarie al suggerimento ricevuto, la Commissione può formulare un avvertimento politico (art. 121, par. 4).

## **5.2. Ruoli dei vari soggetti interessati**

È essenziale che vi sia una collaborazione volta al raggiungimento di questi obiettivi. Nelle nostre economie interconnesse, la crescita e l'occupazione conosceranno una ripresa solo se tutti gli Stati membri si muoveranno in questa direzione, tenendo conto delle loro circostanze specifiche. Abbiamo bisogno di una maggiore titolarità. Il Consiglio europeo dovrebbe orientare globalmente la strategia, basandosi sulle proposte della Commissione che obbediscono ad un unico principio fondamentale: il chiaro valore aggiunto dell'UE. Il ruolo del Parlamento europeo è particolarmente importante a tale riguardo. Anche il contributo delle parti interessate a livello nazionale e regionale e delle parti sociali deve assumere un'importanza maggiore. L'allegato 3 riporta una panoramica dell'iter politico e del calendario della strategia Europa 2020.

### ***Piena titolarità da parte del Consiglio europeo***

**Il Consiglio europeo, che attualmente rappresenta l'ultimo elemento del processo decisionale della strategia, dovrebbe invece avere un ruolo guida in tale strategia, poiché è l'organismo che garantisce l'integrazione delle politiche e che gestisce l'interdipendenza tra gli Stati membri e l'UE.**

Sempre mantenendo uno sguardo sull'attuazione del programma Europa 2020, nel corso delle sue future riunioni il Consiglio europeo potrebbe concentrarsi su temi specifici (es.: ricerca e innovazione, sviluppo di competenze) dando indicazioni di massima e fornendo i necessari impulsi.

### ***Consiglio dei ministri***

Le pertinenti formazioni del Consiglio dovrebbero occuparsi dell'attuazione del programma Europa 2020 e del raggiungimento degli obiettivi nei settori di cui sono responsabili. Nel quadro delle iniziative faro, gli Stati membri saranno invitati, nell'ambito delle varie formazioni del Consiglio, ad intensificare gli scambi di informazioni sulle buone pratiche a livello di politiche.

### ***Commissione europea***

La Commissione effettuerà annualmente il monitoraggio della situazione sulla base di un gruppo di indicatori relativi ai progressi compiuti verso l'obiettivo di un'economia intelligente, verde e inclusiva che porti ad alti livelli di occupazione, di produttività e di coesione sociale.

La Commissione presenterà una relazione annuale sui risultati ottenuti nell'ambito della strategia Europa 2020 concentrandosi sui progressi compiuti verso i traguardi principali e valuterà le relazioni per paese e i programmi di stabilità e convergenza. Nel quadro di questo processo, la Commissione presenterà raccomandazioni o avvertimenti politici, formulerà proposte politiche per il raggiungimento degli obiettivi della strategia e presenterà una valutazione specifica dei progressi compiuti all'interno dell'area dell'euro.

### ***Parlamento europeo***

Il Parlamento europeo dovrebbe svolgere un ruolo importante nella strategia, non solo in qualità di colegislatore, ma anche in quanto forza trainante per la mobilitazione dei cittadini e dei loro parlamenti nazionali. Il Parlamento potrebbe ad esempio, sfruttare la prossima riunione con i parlamenti nazionali per discutere del suo contributo alla strategia Europa 2020 e comunicare congiuntamente opinioni al Consiglio europeo di primavera.

### ***Autorità nazionali, regionali e locali***

Tutte le autorità nazionali, regionali e locali dovrebbero attuare il partenariato coinvolgendo strettamente i parlamenti, ma anche le parti sociali e i rappresentanti della società civile tanto nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma quanto nella loro attuazione.

L'instaurazione di un dialogo permanente tra vari livelli di governo porterebbe le priorità dell'Unione più vicino ai cittadini, rafforzando così la titolarità necessaria per il successo della strategia Europa 2020.

### ***Parti interessate e società civile***

Inoltre, anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni dovrebbero essere maggiormente coinvolti. Lo scambio di buone pratiche, l'analisi comparativa (benchmarking) e la creazione di reti - che diversi Stati membri hanno promosso - si sono rivelati anch'essi utili strumenti per la creazione della titolarità e per stimolare il dinamismo attorno all'esigenza di riforme.

Il successo della nuova strategia dipenderà quindi fortemente dalla capacità delle istituzioni dell'Unione europea, degli Stati membri e delle regioni di spiegare chiaramente perché le riforme sono necessarie (e inevitabili per mantenere la nostra qualità di vita e garantire i nostri modelli sociali), a quali traguardi vogliono giungere l'Europa e i suoi Stati membri entro il 2020 e quale contributo essi si aspettano dai cittadini, dalle imprese e dalle loro organizzazioni rappresentative. Riconoscendo l'esigenza di tenere conto delle circostanze e delle tradizioni nazionali, la Commissione proporrà un'opportuna serie comune di strumenti di comunicazione.

## **6. DECISIONI PER IL CONSIGLIO EUROPEO**

La Commissione propone che il Consiglio europeo, nella sua riunione di primavera 2010:

- concordi sulle priorità tematiche della strategia Europa 2020;
- fissi i cinque obiettivi principali proposti nella sezione 2 del presente documento relativi agli investimenti in R&S, all'istruzione, all'energia/cambiamento climatico, al tasso di occupazione e alla riduzione della povertà, definendo i traguardi che l'Europa intende raggiungere entro il 2020; inviti gli Stati membri ad un dialogo con la Commissione europea al fine di tradurre questi obiettivi UE in obiettivi nazionali che siano oggetto di decisioni al Consiglio europeo di giugno, tenendo conto delle circostanze nazionali e dei diversi punti di partenza;
- inviti la Commissione a presentare proposte per le iniziative faro e chieda al Consiglio (e alle sue formazioni) di adottare, su queste basi, le decisioni necessarie per l'attuazione di tali iniziative;
- concordi di rafforzare il coordinamento della politica economica per promuovere le ricadute positive e per rispondere più efficacemente alle sfide dell'Unione; che a tal fine esso approvi la combinazione delle valutazioni tematica e per paese, come proposto nella presente comunicazione, pur mantenendo strettamente l'integrità del patto; e che esso dedichi un'attenzione particolare al rafforzamento dell'UEM;
- esorti tutte le parti interessate (es.: parlamenti nazionali/regionali, autorità regionali e/o locali, parti sociali e società civile, senza dimenticare i cittadini europei) a fornire un contributo all'attuazione della strategia, lavorando in partenariato e adottando iniziative nei settori di cui sono responsabili;
- chieda alla Commissione di monitorare i progressi e di riferire annualmente al Consiglio europeo di primavera riguardo ai progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi, includendo un'analisi comparativa internazionale e lo stato di avanzamento dell'attuazione delle iniziative faro.

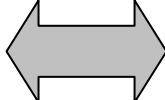
La Commissione propone inoltre che, nelle sue riunioni successive, il Consiglio europeo:

- previo parere del Parlamento europeo, approvi gli orientamenti integrati proposti, che costituiscono il supporto istituzionale della strategia Europa 2020;
- convalidi gli obiettivi nazionali dopo reciproche verifiche che ne garantiscano la coerenza;
- affronti temi specifici valutando la situazione dell'Europa e le possibilità di accelerazione dei progressi. Una prima discussione sul tema della ricerca e innovazione potrebbe avere luogo nella riunione di ottobre sulla base di un contributo della Commissione.

## ALLEGATO 1 – EUROPA 2020: PANORAMICA GENERALE

| OBIETTIVI PRINCIPALI  |  |  |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Portare il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni dall'attuale 69% ad almeno il 75%;</li> <li>– investire il 3% del PIL in R&amp;S, migliorando in particolare le condizioni per gli investimenti in R&amp;S del settore privato, e definire un nuovo indicatore per seguire i progressi in materia di innovazioni;</li> <li>– ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le condizioni necessarie, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica;</li> <li>– ridurre il tasso di abbandono scolastico al 10% rispetto all'attuale 15% e portare la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario dal 31% ad almeno il 40%;</li> <li>– ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.</li> </ul> |  |  |
| CRESCITA INTELLIGENTE   | CRESCITA SOSTENIBILE   | CRESCITA INCLUSIVA   |
| <p><b>INNOVAZIONE</b></p> <p>Iniziativa faro dell'UE "<b>L'Unione dell'Innovazione</b>" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione onde rafforzare la catena dell'innovazione e innalzare i livelli d'investimento in tutta l'Unione.</p>  | <p><b>CLIMA, ENERGIA E MOBILITÀ</b></p> <p>Iniziativa faro dell'UE "<b>Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse</b>" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse decarbonizzando la nostra economia, incrementando l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzando il nostro settore dei trasporti e promuovendo l'efficienza energetica.</p> | <p><b>OCCUPAZIONE E COMPETENZE</b></p> <p>Iniziativa faro dell'UE "<b>Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro</b>" onde modernizzare i mercati occupazionali agevolando la mobilità della manodopera e l'acquisizione di competenze lungo tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera.</p> |
| <p><b>ISTRUZIONE</b></p> <p>Iniziativa faro dell'UE "<b>Youth on the move</b>" per migliorare le prestazioni dei sistemi d'istruzione e aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore.</p>   | <p><b>COMPETITIVITÀ</b></p> <p>Iniziativa faro dell'UE "<b>Una politica industriale per l'era della globalizzazione</b>" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.</p>   | <p><b>LOTTA ALLA POVERTÀ</b></p> <p>Iniziativa faro dell'UE "<b>Piattaforma europea contro la povertà</b>" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.</p>                |
| <p><b>SOCIETÀ DIGITALE</b></p> <p>Iniziativa faro dell'UE "<b>Un'agenda europea del digitale</b>" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.</p>   | 35   |  |

## ALLEGATO 2 – STRUTTURA DI EUROPA 2020

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <p><b>Struttura istituzionale globale</b></p> | <p><b>Orientamenti integrati</b> che definiscono la portata delle priorità strategiche dell'UE, compresi gli <b>obiettivi principali</b> che l'UE deve raggiungere nel 2020 e che devono essere tradotti in obiettivi nazionali.</p>  |   |   |
| <p><b>Attuazione</b></p>                      | <p><b><u>Relazioni sui singoli paesi:</u></b></p> <p><b>Obiettivo:</b> aiutare gli Stati membri a definire e attuare strategie di uscita, in modo che possano ripristinare la stabilità macroeconomica, individuare le strozzature nazionali e riportare le loro economie alla sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche.</p> <p><b>Approccio:</b> valutazione più accurata delle principali sfide macroeconomiche che si pongono agli Stati membri, tenendo delle ricadute negli Stati membri e nei vari settori politici.</p> <p><b>Strumenti:</b> relazioni degli Stati membri mediante i loro programmi di stabilità e convergenza, seguite da raccomandazioni separate ma sincronizzate sulla politica di bilancio nei pareri sui programmi di stabilità e convergenza nonché sugli squilibri macroeconomici e sulle strozzature di crescita nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2).</p> |  | <p><b><u>Approccio tematico:</u></b></p> <p><b>Obiettivo:</b> raggiungere gli obiettivi principali concordati a livello di UE combinando azioni concrete a livello europeo e nazionale.</p> <p><b>Approccio:</b> ruolo strategico delle formazioni settoriali del Consiglio per monitorare ed esaminare i progressi compiuti verso gli obiettivi concordati.</p> <p><b>Strumenti:</b> relazioni degli Stati membri mediante programmi nazionali di riforma razionalizzati, comprese informazioni sulle strozzature di crescita e sui progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi, seguite da consulenze politiche a livello di UE sotto forma di raccomandazioni nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2) e degli orientamenti in materia di occupazione (articolo 148).</p> |

**ALLEGATO 3 - CALENDARIO PROPOSTO PER IL PERIODO 2010 – 2012****2010***Commissione europea*

Proposte relative all'impostazione globale di EUROPA 2020

*Consiglio europeo di primavera*

Accordo sull'impostazione globale e sulla scelta degli obiettivi principali dell'UE

*Commissione europea*

Proposte relative agli orientamenti integrati di EUROPA 2020

*Parlamento europeo*

Dibattito sulla strategia e parere sugli orientamenti integrati

*Consiglio dei ministri*

Definire con maggior precisione i parametri principali (obiettivi UE/nazionali, iniziative faro e orientamenti integrati)

*Consiglio europeo di giugno*

Approvazione della strategia Europa 2020, convalida degli obiettivi UE e nazionali, approvazione degli orientamenti integrati

*Commissione europea*

Orientamenti operativi per le prossime fasi di EUROPA 2020

*Consiglio europeo d'autunno*

Discussione approfondita su una questione tematica selezionata (ad esempio R&amp;S e innovazione)

*Stati membri*

Programmi di stabilità e convergenza e programmi nazionali di riforma

**2011***Commissione europea*

Relazione annuale al vertice europeo di primavera, pareri sui programmi di stabilità e convergenza e proposte di raccomandazioni

*Consiglio dei ministri*

Esame delle proposte di raccomandazione della Commissione, ECOFIN per il patto di stabilità e crescita

*Parlamento europeo*

Dibattito in plenaria e adozione di una risoluzione

*Consiglio europeo di primavera*

Valutazione dei progressi e orientamenti strategici

*Stati membri, Commissione europea, Consiglio*

Applicazione delle raccomandazioni, attuazione delle riforme e relazioni

**2012**

Stessa procedura con una particolare attenzione al monitoraggio dei progressi





## La strategia europea Consumo e Produzione Sostenibili -

### **Dalla politica integrata di prodotto (IPP) alla strategia SCP**

Il GPP è uno degli strumenti operativi più importanti nell'ambito delle politiche ambientali "di seconda generazione", che hanno superato l'impostazione prevalentemente settoriale e normativa delle precedenti strategie, abbracciando un approccio più ampio, trasversale e volto a coinvolgere tutti i soggetti operanti all'interno del sistema di produzione e consumo. L'IPP è una tappa fondamentale di quest'evoluzione; è stata lanciata dalla Commissione Europea con il Libro Verde sulla IPP del 2001, con lo scopo di rafforzare e orientare le politiche riguardanti i prodotti e i servizi per promuovere lo sviluppo di un mercato più "ecologico", con un approccio basato sull'analisi del ciclo di vita.

La successiva Comunicazione della Commissione Europea sull'IPP "Politica integrata dei prodotti", ha definito le linee operative di un tale approccio, prevedendo, tra l'altro, la necessità per gli stati membri di dotarsi di Piani d'Azione Nazionale per il GPP. Nel 2002 a livello internazionale, il Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg ha sottolineato come il cambiamento dei modelli di produzione e consumo sia una delle principali precondizioni per conseguire lo sviluppo sostenibile a livello globale. Per tale motivo, nel luglio 2008, la Commissione ha presentato il "**Piano d'Azione per il Consumo la Produzione Sostenibili e la Politica Industriale Sostenibile**", COM 2008/397, sotto forma di pacchetto integrato contenente anche:

- la comunicazione sul GPP, COM 2008/400, dal titolo "Acquisti pubblici per un ambiente migliore"
- la revisione dei regolamenti Emas ed Ecolabel
- la proposta di estensione della direttiva sulla progettazione ecologica dei prodotti

### **La strategia e le tappe della UE per l'uso efficiente delle risorse**

Facendo seguito a precedenti iniziative la Commissione europea ha delineato la strategia europea "Europa 2020" per una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (COM(2010) 2020), in cui sono individuate sette "iniziative faro" per catalizzare i progressi necessari:

- "**L'Unione dell'innovazione**" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione
- "**Youth on the move**" per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- "**Un'agenda europea del digitale**" per accelerare la diffusione di internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
- "**Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse**" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.
- "**Una politica industriale per l'era della globalizzazione**" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
- "**Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro**" onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
- La "**Piattaforma europea contro la povertà**" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Tra queste sette iniziative appare centrale dal punto di vista della sostenibilità ambientale quella riguardante l'uso efficiente delle risorse. In proposito va segnalata la Comunicazione della Commissione riguardante la "**Tabella di marcia verso l'Europa efficiente nell'impiego delle risorse**" (COM(2011) 571 def), in cui vengono delineati ambiziosi obiettivi da raggiungere in tempi medi (2020) e lunghi (2050) ( ad esempio: moltiplicare l'efficienza nell'uso delle risorse sino a 10 volte). In tale comunicazione il primo capitolo riguarda proprio la strategia "**Consumo e Produzione Sostenibili**".

### **Proposte per un piano d'azione nazionale su SCP**

Il Ministero dell'Ambiente ha avviato nel corso del 2008 la definizione di una Strategia Nazionale per il Consumo e Produzione Sostenibile.

Un primo **documento di lavoro preparatorio** per la costruzione di una Strategia Italiana per il Consumo e Produzione Sostenibili, ("Contributi per la strategia italiana SCP"), è stato predisposto dal Ministero e condiviso nelle sue linee programmatiche nell'ambito del Comitato di Gestione del PAN GPP, inoltre, è stato presentato in un Seminario tecnico organizzato presso il Ministero dell'Ambiente il 18 marzo 2008, e su di esso è stata portata avanti un'ampia consultazione sia interna che esterna al Ministero stesso.

Tale documento pur non avendo un seguito ufficiale per l'elaborazione di una strategia nazionale SCP, è stato utilizzato come riferimento per una serie di iniziative sia da parte della Direzione generale che da parte di soggetti esterni (vedi ad esempio il caso del progetto Life "PROMISE" condotto da alcune Regioni e dalla COOP).

Alla fine del 2010, dopo una attenta valutazione delle attività svolte e dei risultati ottenuti, e alla luce dell'evoluzione in sede europea, è stata assunta la decisione di proseguire le attività seguendo un approccio tipo graduale "per blocchi", che sulla base di un "documento di background" ha definito una serie di azioni e di attività, tra loro coerenti, su cui operare e da collezionare in un momento successivo nella Strategia vera e propria. Tale scelta, peraltro seguita da diversi Paesi europei, è determinata principalmente dalla difficoltà di procedere all'elaborazione di una strategia complessiva, prima che siano definite politiche a livello governativo per la revisione della Strategia sullo Sviluppo Sostenibile, di cui SCP è un tassello importante, ed in mancanza di indicazioni certe sulle risorse finanziarie e umane disponibili per la sua realizzazione. L'approccio proposto ha comunque il vantaggio di permettere la realizzazione di azioni sperimentali e di iniziative che non richiedono grandi sforzi finanziari, oggi non possibili, e che come tali possono essere facilmente riviste e riprogettate alla luce dei risultati raggiunti. In tal modo sarà facile acquisire informazioni e capacità utili alla messa a punto di una proposta di strategia nazionale SCP, nel momento in cui tale prospettiva emergerà come precisa indicazione politica governativa. A tale scopo è stato attivato un gruppo di lavoro interno al Ministero che ha cominciato a delineare i punti principali di un futuro "Piano d'azione nazionale" su SCP.

Il Piano dovrebbe svilupparsi su alcuni macro ambiti di azione tra loro connessi:

- L'individuazione di settori prioritari di intervento individuati in relazione alla rilevanza degli impatti ambientali e alle potenzialità di miglioramento (cfr. rapporti europei EIPRO ed IMPRO e sulle risorse (umane e finanziarie disponibili). In proposito si ricorda che le priorità d'azione segnalate a livello europeo, riguardano tre settori che da soli rappresentano circa il 75% di tutti gli impatti causati dai consumi: il settore "alimentazione", il settore "edifici" e quello "trasporti", che sono responsabili rispettivamente del 31%, 23,6% e il 18,5% degli impatti ambientali complessivi, mentre i rimanenti settori (abbigliamento, cultura, salute, arredi, ecc...) sommati insieme sono responsabili di circa il 26% di tali impatti.
- L'attenzione alle caratteristiche del tessuto produttivo nazionale costituito in larga parte da piccole e medie imprese e sulla rilevanza del settore turistico per l'economia nazionale ed alcuni settori chiave come quello della grande distribuzione organizzata.

Le azioni relative a questi ambiti si sviluppano sulla basi di progetti già in corso e strumenti di intervento già esistenti o da sviluppare.

Nel gennaio 2013 una nuova proposta di Piano è stata portata all'attenzione del Ministro. Tale documento ha ripreso i contenuti già indicati nel documento del settembre 2008.

#### ***I settori prioritari***

##### **Alimentazione**

Si tratta di un settore chiave per l'economia italiana, che peraltro risulta essere quello con i maggiori impatti ambientali (si vedano i dati prima citati rilevati dagli studi commissionati dall'UE). Il tema della sostenibilità delle produzioni agricole con particolare riguardo ai sistemi colturali, agli allevamenti, alla filiera corta, alla valorizzazione dei prodotti tipici, e dei prodotti locali e del biologico. Su questo tema, appare utile partire dagli approfondimenti già fatti in occasione della definizione dei criteri ambientali GPP per la ristorazione collettiva e sul tema del consumo sostenibile. Per la realizzazione di queste attività è necessaria una maggiore interlocuzione con i colleghi del MPAAF.

## Edifici

Anche questo risulta essere un settore chiave, soprattutto per i possibili miglioramenti ottenibili attraverso l'efficienza energetica degli edifici. Teniamo conto che l'efficienza energetica media degli edifici italiani è molto bassa e che quindi i margini di miglioramento sono elevati. – pur senza prevedere obiettivi ambiziosi si può stimare una riduzione di consumi energetici nel medio termine rilevante ai fini degli obiettivi della UE per il 2020. A questo proposito è utile provvedere a:

- Una sintesi delle esperienze nazionali ed internazionali (es. Casa Clima, ITACA, LEAD, Sustainable Buildings and Construction Initiative (SBCI) dell'UNEP, un'iniziativa globale volta a promuovere pratiche di edilizia sostenibile e gestione sostenibile degli edifici)
- Definire alcune possibili proposte e linee di intervento e di valorizzazioni di azioni in corso (GPP, progetti pilota, proposte economiche – finanziarie per attivare le azioni, ecc...)

## Trasporti

Il tema della sostenibilità dei trasporti urbani. In questo settore, già oggetto di specifiche normative europee e nazionali (norme sulle emissioni degli autoveicoli, ecc.), per il quale sono in corso le attività riguardanti la definizione dei criteri ambientali GPP, va avviata (tenuto conto comunque della scarsità di risorse disponibili) una collaborazione interna al MATTM con coloro che si occupano di mobilità.

## Peculiarità nazionali

**Produzione Sostenibile nelle piccole e medie imprese, nei distretti e nelle filiere produttive nazionali** È utile dare un contributo di analisi su questo settore produttivo (PMI – distretti), cruciale e peculiare per il nostro Paese, dove la valorizzazione ambientale di prodotti può dare un impulso nelle sfide per la competitività internazionale, contribuendo nel contempo alla riduzione degli impatti ambientali. La principale proposta di lavoro riguarda lo sviluppo delle azioni sperimentali già messe in atto dal MATTM (si segnala la sottoscrizione di un Protocollo di intesa con il MSE del 14 luglio 2011) e da alcune Regioni e Province. Tale proposta mira alla valorizzazione ambientale di alcune filiere produttive e di alcuni Sistemi Produttivi locali (distretti industriali ed altro) rilevanti per il nostro Paese. Tale valorizzazione avviene attraverso l'applicazioni di diversi strumenti (Sistemi di gestione ambientali, LCA, EDP, disciplinari di produzione...) e attraverso l'applicazione di processi di governance territoriale in cui sono coinvolte anche le amministrazioni locali, che danno regole e supporti al sistema (esempio contribuendo alla soluzione dei problemi infrastrutturali, contribuendo all'attivazione di centri di ricerca applicata ai settori produttivi locali, ...) e in qualche modo fanno da garanti sui percorsi messi in atto dalle aziende. Queste attività per la loro stessa natura dovranno essere svolte insieme alle PMI interessate, ma potranno vedere il coinvolgimento, soprattutto per quanto riguarda la definizione dei metodi e degli strumenti (esempio: applicazione dei Sistemi di gestione ambientali, LCA, EDP), anche di grandi aziende o gruppi industriali (anche su questo esistono contatti e proposte che possono essere sviluppati).

## Il settore turistico

Su questo tema è necessario partire da una ricognizione anche non completa degli impatti ambientali derivanti dal settore e i limiti dell'attuale politica di sviluppo turistico spesso scollegata dai legami con la conservazione del territorio e della biodiversità che ne potrebbero rappresentare il valore aggiunto. Vanno richiamate, come forte messaggio, le esperienze positive fatte in sede internazionale e nazionale (siamo il primo paese come presenza di Ecolabel sul turismo). Su base delle esperienze fatte, possono essere fatte proposte che riguardano:

- l'applicazione di strumenti di analisi degli impatti e di comunicazione verso i consumatori (marchi ambientali e buone pratiche)
- l'applicazione mirata al turismo di strumenti come il GPP
- l'applicazione coordinata di azioni che vedono la sinergia tra diversi settori (turismo e valorizzazione del territorio, turismo e valorizzazione dei prodotti agricoli, ecc...)
- sviluppo serio e coordinato delle iniziative come l'agriturismo e l'accoglienza diffusa

## Intervento sulla Grande distribuzione organizzata

Tra gli attori del sistema di produzione e consumo, la GDO può svolgere un ruolo chiave, trainante per l'intero sistema verso la sostenibilità, grazie al proprio raggio d'azione, alla visibilità o al peso economico. In particolare essa può agire in modo trasversale

sia sul lato del consumo, sia sul lato della produzione. Infatti, la funzione di intermediazione commerciale su larga scala, svolta dalla GDO, le conferisce un ruolo chiave nella gestione degli impatti ambientali legati all'intero "ciclo di vita" dei prodotti. Le catene della GDO possono svolgere una funzione di traino nei confronti dei propri fornitori verso innovazioni di processo e di prodotto; inoltre esse possono promuovere l'eccellenza ambientale dei prodotti sul mercato in quanto in grado di dare un'immagine ecologica credibile dei prodotti e dei produttori. Inoltre la GDO può sostenere con molta efficacia le campagne di marketing "verde", stimolando l'interesse e la sensibilità dei consumatori, promuovendo scelte più informate e consapevoli e modelli di consumo più sostenibili. Infine la GDO può svolgere un ruolo importante riguardante la propria organizzazione per quanto concerne il tema della logistica delle merci, la questione degli imballaggi, e l'efficienza dei punti vendita. Ciò è, in parte, argomento del "Retailers Forum" istituito dalla DG Environment della Ue nell'ambito del Piano SCP. Attraverso uno o più protocolli di intesa è possibile proporre alla GDO una serie di attività, che possono essere svolte dai singoli interlocutori in tutto o in parte. Tali azioni riguardano per l'appunto i seguenti temi:

- l'attenzione al ciclo di vita dei prodotti, con la costruzione di LCA e Dichiarazione di prodotto
- l'impegno sulla questione imballaggi per ridurre la quantità e per operare attivamente (anche con la collaborazione del CONAI) per il loro riciclo
- l'impegno sulla logistica delle merci e sulla riduzione degli sprechi (ricorda che circa il 30% dei prodotti alimentari viene sprecato)
- la comunicazione ambientale verso i consumatori. Questa deve e può essere coordinata con la collaborazione del MATTM
- l'applicazione Green procurement

Altre proposte possono essere formulate riguardo al tema della tutela delle produzioni e dei produttori locali. Per l'attuazione di tali iniziative la strada migliore sembra essere quella della definizione di protocolli di intesa con i diversi operatori della GDO.

### ***Il Consumo Sostenibile***

Su questa area ancora largamente inesplorata bisogna focalizzare l'attenzione su due fronti tra loro connessi: a) la comunicazione e la educazione ambientale; b) la promozione e la diffusione di stili di vita più sostenibili. Sul primo punto è opportuna una ricognizione di quanto in atto a livello nazionale ed internazionale sul tema dell'educazione ambientale. Sul tema della comunicazione è necessaria una valutazione sugli strumenti da usare sia come comunicazione generale sia nella comunicazione sugli impatti ambientali dei prodotti. A questo proposito è strategico usare la collaborazione di altri soggetti (vedi punto sulla GDO). Sul secondo le proposte principali riguardano in primo luogo l'analisi e la comunicazione sulle molte esperienze positive sorte a livello nazionale (nello scorso passato sulla base citato documento prodotto nel 2008 è stato attivato un gruppo di lavoro, coordinato da ARPA Toscana, che ha prodotto il cosiddetto "Documento di Firenze sul consumo sostenibile", che si configura al contempo sia come documento di sensibilizzazione sul tema in quanto delinea il concetto di consumo sostenibile e le motivazioni per cui è necessario promuovere una coscienza ambientale nelle scelte d'acquisto e nei comportamenti dei consumatori, sia come una dichiarazione di intenti da parte dei componenti del gdl, che si impegnano ad attivarsi su alcune linee di attività volte a favorire iniziative e proposte a sul tema.

### ***Gli strumenti per la valutazione e la comunicazione degli impatti ambientali lungo il ciclo di vita***

Il rafforzamento e degli strumenti per valutazione e la comunicazione degli impatti ambientali che i vari prodotti e servizi hanno lungo il loro ciclo di vita, assume una importanza rilevante per l'intera strategia SCP, sia per permettere ai diversi settori produttivi di individuare le fasi critiche del ciclo di vita dei propri prodotti e, conseguentemente studiare i necessari miglioramenti, sia per permettere ai consumatori finali e alla stessa Pubblica Amministrazione (si pensi ad esempio al GPP) di fare scelte motivate e consapevoli nell'acquisto di prodotti e servizi, premiando così, i prodotti migliori. Tale necessità è confermata dalle indicazioni che emergono a livello europeo, dove viene sempre più sottolineata la filosofia del "life cycle thinking" e del "life cycle costing", e dove vengono proposti strumenti di comunicazione delle prestazioni ambientali (Environmental foot print) dei prodotti e delle attività delle organizzazioni.

Per tale motivo, una delle azioni che saranno portate avanti nell'ambito della costruzione e della attuazione di una strategia SCP, è quella di garantire una maggiore autorevolezza e ufficialità agli studi di LCA e agli strumenti da essa derivanti, utilizzati nelle varie attività costituenti la strategia SCP.

La Commissione europea lavora allo sviluppo di approcci adeguati alle esigenze specifiche dei settori e delle categorie di prodotti e di recente ha pubblicato la Raccomandazione 2013/179/UE (pdf, 8.320 MB) relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni.

### ***Indicatori e monitoraggio del piano d'azione SCP e contributi alle proposte sul tema del PIL***

È da prevedere l'approfondimento e lo studio per la definizione di opportuni strumenti ed indicatori specifici per misurare lo sviluppo e l'applicazione del Piano SCPA questo proposito appare strategico disporre anche di un indicatore di benessere in grado di superare i limiti del PIL, per poter effettivamente misurare i risultati di quanto prodotto nella società in termini economici, sociali ed ambientali dalle diverse politiche

## DECISIONI

## DECISIONE N. 1386/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

del 20 novembre 2013

**su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 3,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo <sup>(1)</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni <sup>(2)</sup>,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria <sup>(3)</sup>,

considerando quanto segue:

(1) L'Unione si è prefissata l'obiettivo di diventare un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva entro il 2020, ponendo in essere una serie di politiche e di azioni intese a renderla un'economia efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio <sup>(4)</sup>.

(2) I programmi di azione per l'ambiente susseguitisi dal 1973 hanno formato il quadro per l'azione dell'Unione in materia ambientale.

<sup>(1)</sup> GU C 161 del 6.6.2013, pag. 77.

<sup>(2)</sup> GU C 218 del 30.7.2013, pag. 53.

<sup>(3)</sup> Posizione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2013 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 15 novembre 2013.

<sup>(4)</sup> COM(2010)2020 e conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010 (EUCO 13/10).

(3) Il Sesto programma di azione per l'ambiente <sup>(5)</sup> (6° PAA) si è concluso nel luglio 2012, ma molte delle misure e delle azioni avviate nell'ambito di quel programma sono tuttora in via di realizzazione.

(4) La valutazione finale del 6° PAA ha concluso che il programma ha recato benefici all'ambiente e ha delineato un orientamento strategico generale per la politica ambientale. Nonostante questi risultati positivi, persistono tendenze non sostenibili nei quattro settori prioritari indicati nel 6° PAA: cambiamenti climatici; natura e biodiversità; ambiente, salute e qualità della vita; nonché risorse naturali e rifiuti.

(5) La valutazione finale del 6° PAA ha evidenziato alcune carenze. Il conseguimento degli obiettivi fissati nel Settimo programma di azione per l'ambiente (7° PAA) richiede pertanto il pieno impegno degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione competenti e la volontà di assumersi la responsabilità per la realizzazione dei vantaggi previsti dal programma.

(6) Secondo la relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente, intitolata «L'ambiente in Europa - Stato e prospettive nel 2010» (SOER 2010), restano ancora da affrontare grandi sfide in materia di ambiente e si avranno gravi ripercussioni se non si farà nulla per raccoglierte.

(7) Le tendenze e le sfide sistemiche a livello mondiale, inerenti alle dinamiche demografiche, all'urbanizzazione, alle malattie e pandemie, alle trasformazioni tecnologiche in via di accelerazione e ad una crescita economica non sostenibile, rendono ancora più complicato affrontare le sfide ambientali e conseguire uno sviluppo sostenibile a lungo termine. Per assicurare la prosperità dell'Unione nel lungo periodo è necessario intraprendere ulteriori azioni che permettano di affrontare tali sfide.

<sup>(5)</sup> Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1).

- (8) È indispensabile che gli obiettivi prioritari dell'Unione per il 2020 siano fissati in linea con una chiara visione di lungo periodo per il 2050. Ciò creerebbe anche un contesto stabile per gli investimenti sostenibili e la crescita. Il 7° PAA dovrebbe portare avanti le iniziative politiche della strategia Europa 2020<sup>(1)</sup>, compreso il pacchetto dell'Unione su clima ed energia<sup>(2)</sup>, la comunicazione della Commissione su una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050<sup>(3)</sup>, la strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020<sup>(4)</sup>, la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse<sup>(5)</sup>, l'iniziativa faro «L'Unione dell'innovazione»<sup>(6)</sup> e la strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile.
- (9) Il 7° PAA dovrebbe contribuire a realizzare gli obiettivi in materia di ambiente e di cambiamenti climatici già approvati dall'Unione e ad individuare carenze nelle politiche per le quali occorre fissare obiettivi supplementari.
- (10) L'Unione si è prefissa di ridurre le emissioni di gas a effetto serra (GES) nell'Unione di almeno il 20 % entro il 2020 (30 % a condizione che altri paesi sviluppati si impegnino a realizzare riduzioni analoghe e che i paesi in via di sviluppo contribuiscano adeguatamente secondo le loro capacità e responsabilità), di portare al 20 % entro il 2020 la quota del consumo energetico proveniente da fonti di energia rinnovabili e di conseguire una riduzione del 20 % nel consumo di energia primaria rispetto ai livelli preventivati, grazie al miglioramento dell'efficienza energetica<sup>(7)</sup>.
- (11) L'Unione si è prefissa di porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'Unione entro il 2020, ripristinarli nei limiti del possibile e, al tempo stesso, intensificare il contributo dell'Unione per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale<sup>(8)</sup>.
- (12) L'Unione sostiene l'obiettivo di porre fine alla perdita di copertura boschiva del pianeta entro il 2030 e quello di ridurre la deforestazione tropicale lorda di almeno il 50 % rispetto ai livelli del 2008 entro il 2020<sup>(9)</sup>.
- (13) L'Unione si è prefissa di raggiungere un buono stato di tutte le acque unionali entro il 2015, comprese le acque dolci (fiumi, laghi e acque sotterranee), le acque di transizione (estuari e delta) e le acque costiere nel limite di un miglio nautico dalla costa<sup>(10)</sup>.
- (14) L'Unione si è prefissa di raggiungere un buono stato ecologico di tutte le acque marine dell'Unione entro il 2020<sup>(11)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2010)2020.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE) n. 443/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> dei veicoli leggeri (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 1), direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 16), direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 63), direttiva 2009/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra e che modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto riguarda le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 88), direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e che modifica la direttiva 85/337/CEE del Consiglio e le direttive 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e il regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 114), decisione n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020 (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 136).

<sup>(3)</sup> COM(2011) 112. La tabella di marcia è stata rilevata dal Consiglio nelle sue conclusioni del 17 maggio 2011 ed è stata approvata dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 15 marzo 2012 [P7\_TA(2012)0086].

<sup>(4)</sup> COM(2011) 244.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 571.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 546.

<sup>(15)</sup> L'Unione si è prefissa di raggiungere livelli di qualità dell'aria che non presentino impatti o rischi significativi per la salute umana e l'ambiente<sup>(12)</sup>.

<sup>(16)</sup> L'Unione si è prefissa di raggiungere, entro il 2020, l'obiettivo di produrre e utilizzare le sostanze chimiche in modo tale da contenere entro livelli minimi gli effetti nocivi rilevanti per la salute umana e l'ambiente<sup>(13)</sup>.

<sup>(17)</sup> L'Unione si è prefissa di proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo l'impatto negativo della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone

<sup>(7)</sup> Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2007.

<sup>(8)</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 (EUCO 7/10); conclusioni del Consiglio del 15 marzo 2010 (7536/10); COM(2011) 244.

<sup>(9)</sup> Conclusioni del Consiglio del 4 dicembre 2008 (16852/08).

<sup>(10)</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).

<sup>(11)</sup> Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) (GU L 164 del 25.6.2008, pag. 19).

<sup>(12)</sup> Decisione n. 1600/2002/CE; direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1).

<sup>(13)</sup> Decisione n. 1600/2002/CE; piano di attuazione di Johannesburg (Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile 2002).



l'efficienza, mediante l'applicazione della seguente gerarchia dei rifiuti: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo e smaltimento <sup>(1)</sup>.

- (18) L'Unione si è prefissa di incoraggiare la transizione verso un'economia verde e di addivenire a una completa dissociazione della crescita economica dal degrado ambientale <sup>(2)</sup>.
- (19) L'Unione si è prefissa di realizzare l'obiettivo di un mondo esente dal degrado del suolo nel contesto dello sviluppo sostenibile <sup>(3)</sup>.
- (20) A norma dell'articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione e si fonda sui principi di precauzione e di azione preventiva, sul principio della correzione dei danni causati all'ambiente, in via prioritaria alla fonte, nonché sul principio «chi inquina paga».
- (21) L'azione tesa a realizzare gli obiettivi prioritari del 7° PAA dovrebbe essere intrapresa a diversi livelli di governance, in conformità del principio di sussidiarietà.
- (22) La collaborazione trasparente con attori non governativi è importante per la buona riuscita del 7° PAA e per il conseguimento degli obiettivi prioritari dello stesso.
- (23) La perdita di biodiversità e il degrado degli ecosistemi nell'Unione non hanno solo implicazioni considerevoli per l'ambiente e per il benessere umano, ma hanno anche un impatto sulle future generazioni e sono onerosi per la società nel suo insieme e in particolare per gli operatori economici dei settori che dipendono direttamente da servizi ecosistemici.
- (24) Nell'Unione resta ancora molto da fare per ridurre le emissioni di GES e promuovere un uso più efficiente dell'energia e delle risorse. Così facendo si allenterà la

pressione sull'ambiente, si otterrà un aumento della competitività e si verranno a creare nuove fonti di crescita e di occupazione grazie ai risparmi derivanti dall'aumento dell'efficienza, dalla commercializzazione di soluzioni innovative e da una migliore gestione delle risorse nel corso del loro intero ciclo di vita. Al fine di realizzare questo potenziale, occorre che una politica dell'Unione in materia di cambiamenti climatici che persegua un approccio globale riconosca la necessità che tutti i settori dell'economia contribuiscano alla lotta ai cambiamenti climatici.

- (25) I problemi e gli impatti ambientali comportano tuttora rischi rilevanti per la salute e il benessere della popolazione, mentre misure volte a migliorare lo stato dell'ambiente possono essere benefiche.
- (26) La piena e uniforme attuazione dell'acquis ambientale in tutta l'Unione rappresenta un investimento oculato per l'ambiente, per la salute umana e per l'economia.
- (27) La politica ambientale dell'Unione dovrebbe continuare a fondarsi su solide basi cognitive e dovrebbe garantire che le basi scientifiche su cui si basano le decisioni politiche, compresi i casi in cui è stato invocato il principio di precauzione, possano essere meglio comprese a tutti i livelli.
- (28) Gli obiettivi ambientali e climatici dovrebbero tradursi in adeguati investimenti e i fondi dovrebbero essere spesi in modo più efficace in linea con tali obiettivi. Occorre incoraggiare l'uso di iniziative pubbliche-private.
- (29) L'integrazione ambientale in tutti i pertinenti settori politici è essenziale per allentare le pressioni sull'ambiente determinate dalle politiche e dalle attività condotte in altri settori e per il conseguimento degli obiettivi climatico-ambientali.
- (30) L'Unione è un territorio densamente popolato, in cui oltre il 70 % della sua popolazione vive in zone urbane e periurbane confrontate a specifiche sfide d'ordine ambientale e climatico.
- (31) Molte delle sfide ambientali si presentano su scala mondiale e possono essere affrontate soltanto attraverso un approccio d'insieme a livello planetario, mentre altre sono caratterizzate da una spiccata dimensione regionale. Ciò richiede una cooperazione con i paesi partner, tra cui i paesi vicini e i paesi e territori d'oltremare.

<sup>(1)</sup> Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti (GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3).

<sup>(2)</sup> Conclusioni del Consiglio dell'11 giugno 2012 (11186/12), COM(2011)571.

<sup>(3)</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/Res/66/288 del 27 luglio 2012 sui risultati della conferenza Rio + 20 dal titolo «The Future We Want» (Il futuro che vogliamo).

- (32) È opportuno che il 7° PAA sostenga, in seno all'Unione e a livello internazionale, l'attuazione degli esiti e degli impegni assunti alla conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012 (Rio + 20) intesi a trasformare l'economia mondiale in un'economia inclusiva e verde nel contesto dello sviluppo sostenibile e della riduzione della povertà.
- (33) Un'opportuna combinazione di strumenti politici aiuterebbe gli operatori economici e i consumatori ad acquisire una migliore comprensione dell'impatto ambientale delle loro attività e a gestirlo. Tali strumenti politici consistono, tra l'altro, in incentivi economici, strumenti di mercato, obblighi di informazione, nonché in misure e strumenti volontari che impegnano i portatori d'interesse a vari livelli, ad integrazione dei quadri legislativi.
- (34) Tutte le misure, le azioni e gli obiettivi previsti nel nuovo 7° PAA dovrebbero essere portati avanti secondo i principi della «regolamentazione intelligente» <sup>(1)</sup> e, ove opportuno, sottoposti a una valutazione d'impatto generale.
- (35) I progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi del 7° PAA dovrebbero essere monitorati, analizzati e valutati sulla base di indicatori concordati.
- (36) A norma dell'articolo 192, paragrafo 3, TFUE gli obiettivi prioritari per quanto riguarda la politica dell'Unione in materia ambientale dovrebbero essere fissati in un programma generale d'azione.
- (37) Per gli obiettivi prioritari di cui alla presente decisione, nell'allegato sono individuate una serie di misure e di azioni definite dal 7° PAA e finalizzate al conseguimento di tali obiettivi,
- (38) Poiché l'obiettivo della presente decisione, vale a dire stabilire un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente che stabilisca obiettivi prioritari, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, può essere conseguito meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente decisione si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

È adottato un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente per il periodo fino al 31 dicembre 2020 («7° programma di azione per l'ambiente» o «7° PAA»), quale stabilito nell'allegato.

*Articolo 2*

1. Il 7° programma di azione per l'ambiente persegue i seguenti obiettivi prioritari:

- a) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
- b) trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
- c) proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere;
- d) sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'applicazione;
- e) migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'Unione;
- f) garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;
- g) migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
- h) migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione;
- i) aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

2. Il 7° PAA è fondato sul principio di precauzione, sui principi di azione preventiva e di riduzione dell'inquinamento alla fonte e sul principio «chi inquina paga»,

3. Il 7° PAA contribuisce a un elevato livello di protezione ambientale e a una migliore qualità della vita e del benessere dei cittadini.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 543.

4. Tutte le misure, le azioni e gli obiettivi previsti nel 7° PAA sono proposti e realizzati secondo i principi della «regolamentazione intelligente» e, ove opportuno, secondo una valutazione d'impatto generale.

#### Articolo 3

1. Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri sono responsabili per l'adozione delle azioni appropriate ai fini della realizzazione degli obiettivi prioritari stabiliti nel 7° PAA. Le azioni sono adottate tenendo in debita considerazione i principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità, in conformità dell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

2. Le autorità pubbliche a tutti i livelli attuano il 7° PAA in collaborazione con gli operatori economici, le parti sociali, i rappresentanti della società civile e i privati cittadini.

#### Articolo 4

1. La Commissione garantisce che l'attuazione degli elementi pertinenti del 7° PAA sia monitorata nel contesto del normale processo di monitoraggio della strategia Europa 2020. Tale processo si basa sugli indicatori dell'Agenzia europea dell'ambiente sullo stato dell'ambiente nonché sugli indicatori utilizzati per monitorare i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi e della legislazione esistenti in ambito ambientale e climatico, quali gli obiettivi in materia di clima e di energia, di biodiversità e le tappe miliari per il raggiungimento dell'efficienza nell'uso delle risorse.

2. La Commissione procede anche a una valutazione del 7° PAA. Tale valutazione si basa, tra l'altro, sulla relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente sullo stato dell'ambiente e su una consultazione con i soggetti interessati. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione fondata su tale valutazione a tempo debito prima della fine del 7° PAA.

3. Alla luce di detta valutazione e di altri sviluppi politici in materia, la Commissione presenta, se del caso, una proposta relativa a un 8° PAA in tempo utile al fine di evitare un vuoto tra il 7° PAA e l'8° PAA.

#### Articolo 5

La presente decisione entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Strasburgo, il 20 novembre 2013

Per il Parlamento europeo

Il presidente

M. SCHULZ

Per il Consiglio

Il presidente

V. LEŠKEVIČIUS

## ALLEGATO

## SETTIMO PROGRAMMA DI AZIONE PER L'AMBIENTE FINO AL 2020 — «VIVERE BENE ENTRO I LIMITI DEL NOSTRO PIANETA»

1. La seguente visione per il 2050 intende ispirare le azioni che saranno realizzate entro il 2020 e oltre tale data.

Nel 2050 vivremo bene nel rispetto dei limiti ecologici del nostro pianeta. Prosperità e ambiente sano saranno basati su un'economia circolare senza sprechi, in cui le risorse naturali sono gestite in modo sostenibile e la biodiversità è protetta, valorizzata e ripristinata in modo tale da rafforzare la resilienza della nostra società. La nostra crescita sarà caratterizzata da emissioni ridotte di carbonio e sarà da tempo sganciata dall'uso delle risorse, scandendo così il ritmo di una società globale sicura e sostenibile.

## PROGRAMMA DI AZIONE FINO AL 2020

2. Negli ultimi 40 anni grazie a un'intensa attività legislativa in materia ambientale sono stati raggiunti i più elevati standard moderni a livello internazionale, che hanno aiutato a fare fronte ad alcune delle principali preoccupazioni dei cittadini e degli operatori economici dell'Unione riguardo all'ambiente.
3. Negli ultimi anni è stata registrata una diminuzione significativa delle emissioni di inquinanti nell'aria, nelle acque e nel suolo, cui negli ultimi anni si è affiancata una diminuzione delle emissioni di GES. La legislazione dell'Unione sulle sostanze chimiche è stata aggiornata e l'uso di numerose sostanze tossiche o pericolose come il piombo, il cadmio e il mercurio è stato limitato nei prodotti di uso comune. I cittadini dell'Unione hanno accesso a un'acqua tra le migliori al mondo in termini qualitativi e oltre il 18 % del territorio dell'Unione, nonché il 4 % dei mari che lo bagnano, è stato dichiarato area naturale protetta.
4. La politica ambientale dell'Unione ha favorito l'innovazione e gli investimenti in prodotti e servizi legati all'ambiente, creando posti di lavoro e opportunità di esportazione<sup>(1)</sup>. Gli allargamenti che si sono succeduti hanno esteso gli elevati standard di protezione ambientale a una buona parte del continente europeo e l'Unione ha contribuito al crescente impegno internazionale volto a contrastare i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, nonché al successo delle iniziative prese a livello globale per bandire le sostanze che riducono lo stato di ozono e i carburanti che contengono piombo.
5. Sono stati raggiunti risultati notevoli anche nell'integrazione degli obiettivi ambientali in altre politiche e attività dell'Unione. Nel quadro della politica agricola comune (PAC), dal 2003 i pagamenti diretti ai contadini sono subordinati ai requisiti di mantenimento dei terreni in buone condizioni agricole e ambientali e di rispetto della legislazione ambientale pertinente. La lotta contro i cambiamenti climatici è diventata parte integrante della politica energetica e sono stati compiuti dei progressi nell'integrazione di aspetti legati all'efficienza delle risorse, ai cambiamenti climatici e all'efficienza energetica in altri settori fondamentali, come i trasporti e il settore immobiliare.
6. Tuttavia molte tendenze in materia ambientale nell'Unione continuano a destare preoccupazione, non da ultimo a causa di un'attuazione insoddisfacente della vigente legislazione ambientale dell'Unione. Solo il 17 % delle specie e degli habitat contemplati dalla direttiva habitat<sup>(2)</sup> sono in buono stato di conservazione e il degrado e la perdita di capitale naturale stanno compromettendo gli sforzi intesi a raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di biodiversità e di cambiamenti climatici. Tale stato delle specie e degli habitat, nonché il degrado e la perdita di capitale naturale comportano costi elevati non ancora debitamente valutati nel nostro sistema economico e sociale. Il 30 % del territorio dell'Unione è fortemente frammentato incide sulla connettività e sulla salute degli ecosistemi e sulla loro capacità di offrire servizi e costituire un valido habitat per diverse specie. Mentre a livello di Unione sono stati compiuti dei progressi nel dissociare la crescita dalle emissioni di gas a effetto serra, l'uso delle risorse e dagli impatti ambientali, l'uso delle risorse è tutt'ora in gran parte insostenibile e inefficiente, mentre i rifiuti non sono gestiti al meglio. Di conseguenza, gli operatori economici dell'Unione non sfruttano appieno le opportunità che l'efficienza nell'uso delle risorse può offrire in termini di competitività, riduzioni dei costi, aumento di produttività e sicurezza di approvvigionamento. I livelli di qualità dell'acqua e di inquinamento atmosferico sono tutt'ora problematici in diverse parti d'Europa e i cittadini dell'Unione continuano ad essere esposti a sostanze pericolose e potenzialmente nocive per la loro salute e il loro benessere. L'uso non sostenibile dei terreni porta a un consumo di suolo fertile, e il degrado del suolo continua, con risvolti sul piano della sicurezza alimentare globale e del raggiungimento degli obiettivi in favore della biodiversità.
7. I cambiamenti ambientali e climatici nell'Unione sono prevalentemente dovuti a evoluzioni di portata globale, anche in rapporto ai dati demografici, legati a prassi produttive e commerciali e alla rapidità dei progressi tecnologici. Tali

<sup>(1)</sup> «The economic benefits of environmental policy», (IES, Libera università di Amsterdam, 2009); COM(2012)173; «Implementing EU legislation for Green Growth» (BIO Intelligence Service 2011).

<sup>(2)</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

sviluppi potrebbero aprire interessanti prospettive di crescita economica e di benessere sociale ma implicano problematiche e incertezze per l'economia e la società unionali, creando un degrado ambientale che assume dimensioni globali <sup>(1)</sup>.

8. Gli attuali sistemi di produzione e di consumo dell'economia globale generano molti rifiuti e assieme alla domanda crescente di beni e servizi e all'esaurimento delle risorse contribuiscono ad aumentare i costi di materie prime fondamentali, minerali ed energia, generando ancora più inquinamento e rifiuti, aumentando le emissioni globali di GES e inaspriendo il degrado del suolo, la deforestazione e la perdita di biodiversità. Quasi due terzi degli ecosistemi mondiali sono in declino <sup>(2)</sup> ed è comprovato che i limiti del pianeta per la biodiversità, i cambiamenti climatici e il ciclo dell'azoto sono già stati superati <sup>(3)</sup>. È realistico ritenere che entro il 2030 si dovrà far fronte a una riduzione del 40 % delle risorse idriche, a meno che non siano compiuti progressi considerevoli per un uso più efficiente delle risorse. Vi è inoltre il rischio che i cambiamenti climatici aggravino ulteriormente questi problemi e che comportino costi ingenti <sup>(4)</sup>. Nel 2011 le catastrofi dovute in parte ai cambiamenti climatici hanno causato danni economici globali per oltre 300 miliardi di EUR. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha lanciato un monito affermando che il degrado e l'erosione costanti del capitale naturale rischiano di provocare cambiamenti irreversibili che potrebbero mettere a repentaglio due secoli di miglioramenti del nostro standard di vita e implicare costi significativi <sup>(5)</sup>.
9. Per affrontare alcune di queste problematiche complesse è necessario sfruttare appieno il potenziale in termini di tecnologie ambientali e garantire che le industrie sviluppino costantemente e diffondano le migliori tecniche disponibili e le innovazioni emergenti, come pure un maggiore ricorso agli strumenti di mercato. Sono inoltre necessari progressi rapidi in ambiti dall'elevato potenziale scientifico e tecnologico. Tutto ciò dovrebbe essere realizzato facendo leva sulla ricerca e creando condizioni che spianino la strada ad investimenti privati nella ricerca. Al contempo c'è bisogno di una maggiore comprensione dei potenziali rischi per l'ambiente e per la salute umana associati alle nuove tecnologie nonché di una migliore valutazione e gestione di tali tecnologie. Questa è una precondizione per l'accettazione pubblica delle nuove tecnologie, così come per la capacità dell'Unione di individuare gli sviluppi tecnologici e contrastare i potenziali rischi ad essi associati in maniera efficace e puntuale. Le principali innovazioni tecnologiche dovrebbero essere accompagnate da dialoghi politici e da processi partecipativi.
10. Per vivere un futuro nel benessere occorre agire ora, in maniera coordinata e con urgenza, per migliorare la resilienza ecologica e sfruttare al massimo i potenziali vantaggi delle politiche ambientali per l'economia e la società, nel rispetto dei limiti ecologici del pianeta. Il 7° PAA riflette l'impegno dell'Unione di trasformarsi in un'economia verde inclusiva che garantisca crescita e sviluppo, tuteli la salute e il benessere dell'uomo, crei posti di lavoro dignitosi, riduca le ineguaglianze, investa sulla biodiversità, compresi i servizi ecosistemici che presta (il capitale naturale) per il suo valore intrinseco e per il suo contributo essenziale al benessere umano e alla prosperità economica e sulla sua protezione.
11. La trasformazione in un'economia verde inclusiva richiede l'integrazione degli aspetti ambientali in altre politiche, come l'energia, i trasporti, l'agricoltura, la pesca, gli scambi commerciali, l'economia e l'industria, la ricerca e l'innovazione, l'occupazione, lo sviluppo, gli affari esteri, la sicurezza, l'istruzione e la formazione, nonché la politica sociale e il turismo, in modo tale da dare vita a un approccio coerente e comune. Le azioni realizzate all'interno dell'Unione dovrebbero essere inoltre affiancate da azioni rafforzate sul piano internazionale e da una cooperazione con i paesi vicini volta ad affrontare le sfide comuni.
12. L'Unione ha avviato questa trasformazione attraverso strategie integrate e a lungo termine finalizzate ad arginare la perdita di biodiversità <sup>(6)</sup>, a rendere più efficiente l'impiego delle risorse <sup>(7)</sup> e ad accelerare il processo di transizione verso un'economia a bassa intensità di carbonio sicura e sostenibile <sup>(8)</sup>. La Commissione ha ulteriormente integrato le problematiche e gli obiettivi in materia ambientale nelle recenti iniziative in altre aree strategiche fondamentali, tra cui l'energia <sup>(9)</sup> e i trasporti <sup>(10)</sup>, e si è impegnata per ottenere benefici ancora maggiori per l'ambiente procedendo alla riforma delle politiche dell'Unione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la coesione, sulla base dei progressi finora compiuti. A tale riguardo, la condizionalità è particolarmente importante per contribuire alla sostenibilità dell'agricoltura, promuovendo la protezione degli ecosistemi vulnerabili come i corpi idrici, il suolo e gli habitat per le specie.

<sup>(1)</sup> SEC(2011)1067; «The European Environment - State and Outlook 2010: Assessment of Global Megatrends» («SOER 2010»).

<sup>(2)</sup> Relazione del gruppo di alto livello sulla sostenibilità mondiale del segretario generale dell'ONU dal titolo «Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing», 2012.

<sup>(3)</sup> Sono state individuate le soglie associate a nove «limiti del pianeta» che, una volta superati, rischiano di generare cambiamenti irreversibili con conseguenze potenzialmente disastrose per gli esseri umani, tra cui: cambiamenti climatici, perdita di biodiversità, uso globale dell'acqua potabile, acidificazione degli oceani, cambiamenti dei cicli dell'azoto e del fosforo e cambiamenti dell'uso del suolo (Ecology and Society, volume 14, n. 2, 2009).

<sup>(4)</sup> Secondo il rapporto Stern sull'economia dei cambiamenti climatici, in assenza d'intervento, i costi complessivi dei cambiamenti climatici saranno equivalenti almeno a una perdita annuale del 5 % del prodotto interno lordo (PIL) mondiale. Includendo una più vasta gamma di rischi e impatti, tale quota potrebbe giungere sino al 20 % del PIL.

<sup>(5)</sup> OCSE Environmental Outlook al 2050: Le conseguenze dell'inerzia (relazione 2012).

<sup>(6)</sup> COM(2011) 244.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 571.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 112.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 885.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 144.

13. L'Unione ha aderito a un gran numero di impegni giuridicamente vincolanti nell'ambito di accordi internazionali multilaterali in materia ambientale, nonché a impegni ambientali politicamente vincolanti, compreso l'impegno assunto nel quadro della conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio + 20)<sup>(1)</sup>. Il documento conclusivo di Rio + 20 riconosce che l'economia sostenibile e verde è un importante strumento per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Il documento delinea un quadro d'azione che copre le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (ambientale, sociale ed economica), molti aspetti delle quali si riflettono negli obiettivi prioritari del 7° PAA. In occasione di Rio + 20 è stato inoltre deciso di elaborare obiettivi di sviluppo sostenibile che siano coerenti con l'agenda di sviluppo delle Nazioni Unite post-2015 e integrati in essa, al fine di rafforzare il quadro istituzionale e definire una strategia di finanziamento per lo sviluppo sostenibile. Rio + 20 ha inoltre adottato un quadro globale decennale di programmi sulla produzione e sul consumo sostenibili. È ora opportuno che l'Unione e i suoi Stati membri garantiscano l'attuazione di tali impegni nell'Unione e che ne promuovano l'attuazione a livello mondiale.
14. Il 7° PAA integra tali impegni definendo degli obiettivi prioritari per l'Unione da raggiungere entro il 2020. Il 7° PAA sostiene l'attuazione e favorisce l'azione a tutti i livelli, oltre a promuovere gli investimenti in materia di ambiente e di clima anche in una prospettiva che va oltre il 2020.
15. In molti casi le azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi prioritari saranno di natura prevalentemente nazionale, regionale o locale, in linea con il principio di sussidiarietà. In altri casi sarà necessario intervenire con misure supplementari a livello di Unione e internazionale. Occorre che anche il pubblico svolga un ruolo attivo e sia adeguatamente informato sulla politica ambientale. Poiché nell'Unione la politica ambientale è un ambito di competenza concorrente, uno dei fini del 7° PAA è creare un senso di identificazione nei traguardi e negli obiettivi comuni e garantire condizioni paritarie a operatori economici e autorità pubbliche. La determinazione di traguardi e obiettivi comuni fornisce inoltre un orientamento e un chiaro quadro di riferimento per le azioni ai responsabili politici e ad altri portatori d'interesse, comprese le regioni e i comuni, gli operatori economici e le parti sociali, nonché i cittadini.
16. Lo sviluppo, integrato e coerente, della politica ambientale e climatica può contribuire a garantire che l'economia e la società dell'Unione siano ben preparate ad affrontare le sfide summenzionate. Tale azione richiederà di concentrarsi su tre obiettivi tematici:
- a) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
  - b) trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
  - c) proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere.

Detti tre obiettivi tematici sono correlati e dovrebbero essere perseguiti parallelamente. Le azioni intraprese in relazione a un obiettivo spesso contribuiscono al conseguimento degli altri obiettivi. Ad esempio, un impiego più efficiente delle risorse allenterà la pressione sul capitale naturale, mentre l'aumento della resilienza del capitale naturale dell'Unione apporterà benefici alla salute e al benessere umani. Gli interventi per mitigare e adattarsi ai cambiamenti climatici aumenteranno la resilienza dell'economia e della società dell'Unione, stimolando l'innovazione e proteggendo le risorse naturali dell'Unione.

## PRIORITÀ TEMATICHE

### Obiettivo prioritario 1: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione

17. La prosperità economica e il benessere nell'Unione dipendono dal suo capitale naturale, vale a dire la sua biodiversità, compresi gli ecosistemi da cui trarre beni e servizi essenziali, il suolo fertile e le foreste multifunzionali, i terreni e i mari produttivi, le acque dolci di buona qualità e l'aria pura, l'impollinazione, la regolazione del clima e la protezione dalle catastrofi naturali. L'Unione ha adottato un solido corpus legislativo per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale, tra cui la direttiva quadro sulle acque<sup>(2)</sup>, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino<sup>(3)</sup>, la direttiva sulle acque reflue urbane<sup>(4)</sup>, la direttiva sui nitrati<sup>(5)</sup>, la direttiva sulle alluvioni<sup>(6)</sup>, la direttiva sulle

<sup>(1)</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/Res/66/288.

<sup>(2)</sup> Direttiva 2000/60/CE.

<sup>(3)</sup> Direttiva 2008/56/CE.

<sup>(4)</sup> Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135 del 30.5.1991, pag. 40).

<sup>(5)</sup> Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1).

<sup>(6)</sup> Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (GU L 288 del 6.11.2007, pag. 27).



stanze prioritarie <sup>(1)</sup>, la direttiva sulla qualità dell'aria e le direttive ad essa correlate <sup>(2)</sup> nonché la direttiva Habitat e la direttiva Uccelli <sup>(3)</sup>. Anche la legislazione in materia di cambiamenti climatici, sostanze chimiche, emissioni industriali e rifiuti contribuiscono ad allentare la pressione cui sono esposti il suolo e la biodiversità, compresi gli ecosistemi, le specie e gli habitat, nonché la riduzione del rilascio di nutrienti.

18. Tuttavia, valutazioni recenti dimostrano che nell'Unione il problema della perdita di biodiversità non è stato ancora risolto e che la maggior parte degli ecosistemi è colpita da un forte degrado <sup>(4)</sup> a causa di pressioni di vario tipo. Ad esempio, le specie esotiche invasive comportano rischi maggiori rispetto a quanto si ritenesse in precedenza per la flora, la salute umana e animale, l'ambiente e l'economia. La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 stabilisce gli obiettivi e le azioni necessari per invertire queste tendenze negative, arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile <sup>(5)</sup>. È pertanto necessario accelerare l'attuazione di tale strategia e conseguire gli obiettivi in essa contenuti per permettere all'Unione di raggiungere il suo obiettivo principale sulla biodiversità entro il 2020. Essa comprende misure volte all'attuazione delle direttive Uccelli e Habitat, compresa la rete Natura 2000, ma il raggiungimento dell'obiettivo principale richiederà la piena attuazione dell'intera legislazione esistente finalizzata alla protezione del capitale naturale.
19. Nonostante l'obbligo previsto dalla direttiva quadro sulle acque di proteggere, potenziare e ripristinare tutti i corpi idrici delle acque di superficie e sotterranee, e nonostante i considerevoli sforzi profusi finora, entro il 2015 verosimilmente solo circa il 53 % dei corpi idrici superficiali dell'Unione sarà conforme all'obiettivo del «buono stato ecologico» <sup>(6)</sup>. L'obiettivo di «buono stato ambientale» entro il 2020 stabilito dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino è esposto a pressioni notevoli, tra l'altro a causa di un costante sovrasfruttamento delle risorse ittiche, di fattori inquinanti (tra cui anche l'inquinamento acustico sottomarino e la presenza di rifiuti marini), unitamente agli effetti del surriscaldamento globale quali l'acidificazione, nei mari europei. In particolare nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero, dove la maggior parte degli stati costieri non sono Stati membri dell'Unione, una stretta collaborazione in seno all'Unione e con i paesi limitrofi sarà essenziale per fronteggiare tali sfide in modo efficace. Se da un lato le politiche dell'Unione in materia di emissioni aeree ed emissioni industriali hanno contribuito a ridurre molte forme di inquinamento, dall'altro lato gli ecosistemi sono tutt'ora colpiti da depositi eccessivi di azoto e zolfo e inquinamento da ozono associati alle emissioni del settore dei trasporti, alla produzione energetica e a pratiche agricole non sostenibili.
20. Pertanto per proteggere, conservare, migliorare e valorizzare il capitale naturale dell'Unione è necessario affrontare i problemi alla radice mirando, tra l'altro, a una migliore integrazione degli obiettivi relativi al capitale naturale nello sviluppo e nell'attuazione di altre politiche per garantire che le politiche siano coerenti e che diano mutui benefici. Gli elementi legati all'ambiente contenuti nelle proposte di riforma della Commissione, in particolare per le politiche unionali in materia di agricoltura, pesca e politica di coesione, sono ripresi anche nelle proposte di «inverdimento» del bilancio dell'Unione nel quadro del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e sono intesi a sostenere tali obiettivi. Poiché rappresentano insieme il 78 % della copertura del suolo nell'Unione, l'agricoltura e la silvicoltura svolgono un ruolo importante nella preservazione delle risorse naturali, in particolare dell'acqua e del suolo di buona qualità, come pure della biodiversità e dei diversi paesaggi culturali. L'«inverdimento» della PAC incoraggerà pratiche agricole e forestali favorevoli all'ambiente quali la diversificazione delle colture, la protezione dei pascoli permanenti e delle praterie e l'agrosilvicoltura sostenibile, nonché promuoverà, la creazione e la conservazione di zone agricole e forestali di interesse ecologico, anche attraverso pratiche estensive e tradizionali. Esso rafforzerà altresì la capacità del settore dell'utilizzazione dei suoli, del cambiamento della destinazione dei suoli e della silvicoltura di fungere da «pozzo di assorbimento del carbonio». Un'agricoltura sostenibile è caratterizzata essenzialmente da una gestione responsabile nei confronti delle generazioni future, vale a dire una produttività unita a un risparmio delle risorse.
21. L'Unione possiede il più grande territorio marino del mondo e pertanto ha una significativa responsabilità nel garantire la protezione dell'ambiente marino. Nel caso dell'ambiente marino, il settore offre opportunità economiche nella pesca, nei trasporti marittimi e nell'acquacoltura, così come nelle materie prime, nell'energia offshore e nelle biotecnologie marine, ma bisogna fare in modo che tale sfruttamento sia compatibile con la conservazione e la gestione sostenibile degli ecosistemi marini e costieri. Insieme, la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere all'interno degli Stati membri e tra di essi può svolgere un ruolo efficace nel coordinamento dell'uso sostenibile delle acque marine e delle zone costiere, se si applica l'approccio basato sugli ecosistemi alla gestione delle diverse attività settoriali in queste zone. L'ambiente marino non è protetto in modo adeguato in parte a causa del ritardo nel completamento della rete Natura 2000, che necessita di ulteriori sforzi da parte degli Stati membri. Le aree marittime protette devono essere gestite in modo più efficiente.

<sup>(1)</sup> Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE del Consiglio e che abroga la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 84).

<sup>(2)</sup> Direttiva 2008/50/CE e direttiva 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente (GU L 23 del 26.1.2005, pag. 3).

<sup>(3)</sup> Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7) e direttiva 92/43/CEE.

<sup>(4)</sup> Relazione tecnica dell'Agenzia europea dell'ambiente, 12/2010.

<sup>(5)</sup> Il paragrafo 14 delle conclusioni del Consiglio europeo del 26 marzo 2010 (EU/CO 7/10) recita: «C'è una necessità urgente di invertire le tendenze di perdita di biodiversità e degrado dell'ecosistema. Il Consiglio europeo è impegnato nella visione a lungo termine in materia di biodiversità 2050 e nell'obiettivo 2020 fissati nelle conclusioni del Consiglio del 15 marzo 2010.»

<sup>(6)</sup> COM(2012) 673.

22. La politica dell'Unione sui cambiamenti climatici dovrebbe tenere maggiormente in considerazione gli approcci basati sugli ecosistemi volti alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi e che hanno risvolti positivi anche per la biodiversità e per la prestazione di altri servizi ecosistemici. Altri obiettivi ambientali, invece, come la conservazione della biodiversità e la protezione delle acque e del suolo, dovrebbero essere presi debitamente in considerazione nelle decisioni legate alle energie rinnovabili. Infine, dovrebbero essere adottate misure per contrastare l'inquinamento atmosferico dovuto ai trasporti e le emissioni di CO<sub>2</sub> <sup>(1)</sup>.
23. Il degrado, la frammentazione e l'uso non sostenibile del suolo nell'Unione stanno compromettendo la fornitura di diversi servizi ecosistemici importanti, minacciando la biodiversità e aumentando la vulnerabilità dell'Europa rispetto ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali, oltre a favorire il degrado del suolo e la desertificazione. Oltre il 25 % del territorio dell'Unione è colpito dall'erosione del suolo dovuta all'acqua, un fenomeno che compromette le stesse funzionalità del suolo e si ripercuote sulla qualità dell'acqua dolce. Un ulteriore problema è dato dalla contaminazione e dall'impermeabilizzazione del suolo. Si stima che oltre mezzo milione di siti in tutta l'Unione siano contaminati e finché non saranno individuati e valutati, continueranno a costituire rischi potenzialmente gravi per l'ambiente, l'economia, la società e la salute. Ogni anno più di 1 000 km<sup>2</sup> di terreni vengono destinati a usi edilizi, industriali, di trasporto o ricreativi. È difficile e costoso investire queste tendenze a lungo termine, e quasi sempre ciò richiede dei compromessi tra le varie esigenze di ordine sociale, economico ed ambientale. Le considerazioni ambientali, inclusa la protezione delle acque e la conservazione della biodiversità, dovrebbero essere integrate nelle decisioni che riguardano la pianificazione dell'uso dei terreni in modo da renderli più sostenibili, per progredire verso il conseguimento dell'obiettivo del «consumo netto di suolo pari a zero» entro il 2050.
24. Vari livelli di progressi sono stati compiuti a livello di Stati membri per garantire la protezione del suolo, inclusa l'identificazione dei siti contaminati, la sensibilizzazione, la ricerca e lo sviluppo di sistemi di monitoraggio, variano alquanto, i progressi degli sforzi basati sui rischi e di altri sforzi di risanamento sono disomogenei e i risultati in materia di informativa a livello di Unione sono limitati. In risposta alle preoccupazioni quali le incidenze negative sul ciclo naturale dell'acqua, la Commissione ha elaborato linee guida sull'impermeabilizzazione dei suoli <sup>(2)</sup>. Ulteriori sforzi per rafforzare il contesto regolamentare, sviluppare reti, condividere conoscenze, elaborare linee guida e individuare esempi di prassi corrette possono contribuire a una migliore protezione del suolo. La Commissione ha presentato una proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e che modifica la direttiva 2004/35/CE <sup>(3)</sup>.
25. Al fine di ridurre le pressioni più forti che l'uomo esercita sui terreni, sul suolo e su altri ecosistemi in Europa, si interverrà per garantire che le decisioni relative all'uso dei terreni a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici. Le conclusioni di Rio + 20, riconoscendo l'importanza economica e sociale di una buona gestione del territorio, hanno invocato un mondo esente dal degrado del suolo. L'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero riflettere sul modo migliore per concretizzare questo impegno nei limiti delle rispettive competenze. L'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero altresì riflettere quanto prima su come affrontare le problematiche legate alla qualità del suolo all'interno di un quadro giuridico vincolante utilizzando un approccio basato sui rischi mirato e proporzionato. Dovrebbero inoltre essere stabiliti degli obiettivi per un uso sostenibile dei terreni e del suolo.
26. Nonostante gli apporti di azoto e fosforo nell'ambiente dell'Unione siano diminuiti sostanzialmente negli ultimi 20 anni, il rilascio eccessivo di nutrienti continua a gravare sulla qualità dell'aria e dell'acqua e a ripercuotersi negativamente sugli ecosistemi, causando problemi significativi alla salute dell'uomo. In particolare, il problema del rilascio di ammoniaca dovuto a una gestione inefficiente e a un trattamento inadeguato delle acque reflue deve essere affrontato con urgenza al fine di ridurre considerevolmente tali sostanze. È inoltre necessario impegnarsi maggiormente per una gestione del ciclo dei nutrienti più efficace ed efficiente e sostenibile nell'impiego delle risorse e di migliorare l'efficienza d'impiego dei fertilizzanti. Tali sforzi richiedono investimenti nella ricerca e miglioramenti nella coerenza e attuazione della legislazione dell'Unione in materia ambientale, al fine di affrontare le sfide in questione, rendere più stringenti le norme laddove necessario e disciplinare il ciclo dei nutrienti nel quadro di un approccio di natura più olistica che integri e si intrecci con le politiche dell'Unione in vigore e che contribuisca a contrastare l'eutrofizzazione e l'eccessivo rilascio di nutrienti ed eviti situazioni in cui le emissioni di nutrienti sono spostate tra comparti ambientali.
27. Le azioni intraprese nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità sono volte a ripristinare almeno il 15 % degli ecosistemi degradati nell'Unione e a diffondere l'uso delle infrastrutture verdi (uno strumento per creare vantaggi ecologici, economici e sociali attraverso soluzioni naturali, incorporando spazi verdi, ecosistemi acquatici e altre caratteristiche fisiche nelle zone terrestri e marine) contribuiranno a contrastare il fenomeno della frammentazione dei terreni. Tali azioni, in combinazione con la piena attuazione delle direttive Uccelli e Habitat, supportate dai quadri d'azione prioritaria, miglioreranno ulteriormente il capitale naturale e rafforzeranno la resilienza dell'ecosistema, oltre ad offrire diverse opzioni efficienti sotto il profilo dei costi per mitigare i cambiamenti climatici e adattarsi agli stessi nonché per gestire il rischio di catastrofe. Nel frattempo gli sforzi degli Stati membri volti alla mappatura e alla valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi miglioreranno la disponibilità di dati e, assieme

<sup>(1)</sup> COM(2011) 144.

<sup>(2)</sup> SWD(2012)101.

<sup>(3)</sup> COM(2006) 232.



all'iniziativa intesa a garantire che non vi siano perdite nette negli ecosistemi, prevista per il 2015, contribuiranno a preservare le riserve di capitale naturale a vari livelli. L'integrazione del valore economico dei servizi ecosistemici nei sistemi di contabilità e rendicontazione a livello di Unione e nazionale entro il 2020 migliorerà la gestione del capitale naturale dell'Unione.

28. Al fine di proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione, il 7° PAA garantisce che entro il 2020:

- a) la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici, compresa l'impollinazione, siano stati debellati, gli ecosistemi e i relativi servizi siano preservati e almeno il 15 % degli ecosistemi degradati sia stato ripristinato;
- b) l'impatto delle pressioni sulle acque di transizione, costiere e dolci (comprese le acque di superficie e le acque sotterranee) sia considerevolmente ridotto per raggiungere, preservare o migliorare il buono stato, così come definito nella direttiva quadro sulle acque;
- c) l'impatto delle pressioni sulle acque marine sia ridotto per raggiungere o preservare il buono stato, così come richiesto dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, e le zone costiere siano gestite in modo sostenibile;
- d) l'inquinamento atmosferico e i suoi impatti sugli ecosistemi e la biodiversità siano ulteriormente ridotti con l'obiettivo di lungo termine di non superare carichi e livelli critici;
- e) i terreni siano gestiti in maniera sostenibile all'interno dell'Unione, il suolo sia adeguatamente protetto e la bonifica dei siti contaminati sia ben avviata;
- f) il ciclo dei nutrienti (azoto e fosforo) sia gestito in maniera più sostenibile ed efficiente nell'impiego delle risorse;
- g) la gestione delle foreste sia sostenibile, le foreste, la loro biodiversità e i servizi che offrono siano protetti e rafforzati nei limiti del fattibile, e la resilienza delle foreste verso i cambiamenti climatici, gli incendi, le tempeste, le infestazioni di parassiti e le malattie sia migliorata.

A tal fine è necessario, in particolare:

- i) accelerare senza indugi l'attuazione della strategia dell'UE per la biodiversità, onde realizzarne gli obiettivi;
- ii) dare piena attuazione al Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee <sup>(1)</sup>, tenendo pienamente conto delle situazioni specifiche degli Stati membri e garantendo che gli obiettivi relativi alla qualità dell'acqua siano adeguatamente supportati da misure strategiche applicabili alla fonte;
- iii) intensificare urgentemente, tra l'altro, l'impegno volto a garantire riserve ittiche sane in linea con la politica comune della pesca, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino e gli obblighi internazionali. Contrastare l'inquinamento e quantificare un obiettivo principale di riduzione dei rifiuti marini a livello di Unione supportato da misure applicabili alla fonte, e tenere conto delle strategie per l'ambiente marino definite dagli Stati membri; completare la rete di aree marine protette Natura 2000 e garantire che le zone costiere siano gestite in modo sostenibile;
- iv) stabilire e attuare una strategia dell'Unione per l'adattamento ai cambiamenti climatici <sup>(2)</sup> che preveda, tra l'altro, l'integrazione di questo tema nei principali settori d'intervento e nelle iniziative politiche chiave dell'Unione;
- v) rafforzare l'impegno per raggiungere il pieno rispetto della legislazione dell'Unione sulla qualità dell'aria e definire azioni e obiettivi strategici oltre il 2020;
- vi) intensificare gli sforzi per ridurre l'erosione del suolo e aumentare la materia organica presente al suo interno, per bonificare i siti contaminati e migliorare l'integrazione degli aspetti legati all'uso del suolo in processi decisionali coordinati, coinvolgendo le istanze decisionali a tutti i livelli pertinenti e integrandoli con l'adozione di obiettivi relativi al suolo e ai terreni in quanto risorsa nonché di obiettivi di pianificazione territoriale;
- vii) avviare ulteriori iniziative per eliminare le emissioni di azoto e di fosforo, nonché le emissioni dovute alle acque reflue urbane e industriali e all'uso di fertilizzanti, tra l'altro attraverso un migliore controllo alla fonte e il recupero dei residui di fosforo;
- viii) sviluppare e attuare una strategia rinnovata per le foreste dell'Unione che tenga conto sia delle numerose esigenze, sia dei vantaggi delle foreste e che contribuisca a un approccio più strategico alla protezione e al miglioramento delle stesse, anche attraverso una loro gestione sostenibile;

<sup>(1)</sup> COM(2012) 673.

<sup>(2)</sup> COM(2013)216.

- ix) migliorare la trasmissione di informazioni ai cittadini dell'Unione e la loro sensibilizzazione ed educazione in materia di politica ambientale.

**Obiettivo prioritario 2: trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva**

29. La strategia Europa 2020 ha lo scopo di promuovere una crescita sostenibile sviluppando un'economia a basse emissioni di carbonio più competitiva che faccia un uso efficace e sostenibile delle risorse. La sua iniziativa faro per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse è volta a sostenere la transizione verso un'economia che usi in maniera efficiente tutte le risorse, dissoci imperativamente la crescita economica dall'uso delle risorse e dell'energia e dai relativi impatti ambientali, che riduca le emissioni di gas a effetto serra, che aumenti la competitività grazie all'efficienza e all'innovazione e che promuova una maggiore sicurezza nell'ambito energetico e delle risorse, anche attraverso un uso globale ridotto di queste ultime. La tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse e la tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio <sup>(1)</sup> sono elementi cardine dell'iniziativa faro, poiché stabiliscono il quadro per le azioni future volte a raggiungere tali obiettivi, e dovrebbero essere supportate dallo scambio di migliori prassi fra Stati membri. Inoltre, un partenariato tra l'Unione, i suoi Stati membri e l'industria, nel quadro della politica industriale integrata dell'Unione, consentirà di accelerare gli investimenti e l'innovazione in sei mercati in crescita connessi all'economia verde <sup>(2)</sup>.
30. In tutti i settori economici è necessario puntare sull'innovazione per migliorare l'efficienza delle risorse e migliorare la competitività in un contesto caratterizzato da un aumento del prezzo delle risorse, dalla carenza di risorse, da restrizioni sul fronte dell'offerta di materie prime e dalla dipendenza dalle importazioni. Gli operatori economici sono il principale motore dell'innovazione, compresa l'eco-innovazione. Tuttavia, i mercati da soli non daranno i risultati desiderati e, ai fini di un miglioramento delle loro prestazioni ambientali, le piccole e medie imprese (PMI), in particolare, necessitano di un'assistenza specifica per l'adozione di nuove tecnologie, anche attraverso partenariati di ricerca e innovazione nel settore dei rifiuti <sup>(3)</sup>. È pertanto essenziale un intervento governativo a livello di Unione e di Stati membri, al fine di fornire il giusto quadro di riferimento per gli investimenti e l'eco-innovazione, favorendo lo sviluppo di un commercio e di soluzioni tecnologiche sostenibili in risposta alle sfide ambientali e promuovendo modelli sostenibili di uso delle risorse <sup>(4)</sup>.
31. Detto requisito fondamentale per fare fronte alle sfide ambientali comporta anche dei vantaggi socio-economici e può stimolare la competitività. La potenziale crescita in termini di occupazione dovuta alla trasformazione in un'economia a basse emissioni di carbonio, sicura e sostenibile nell'impiego efficiente delle risorse è essenziale per il raggiungimento degli obiettivi sull'occupazione di Europa 2020 <sup>(5)</sup>. Negli ultimi anni l'occupazione nel settore delle tecnologie e dei servizi in ambito ambientale nell'Unione ha segnato una crescita di circa il 3 % annuo <sup>(6)</sup>. Si stima che il valore del mercato globale delle eco-industrie sia di almeno 3 000 miliardi di EUR <sup>(7)</sup> e, secondo le previsioni, tale valore dovrebbe almeno raddoppiarsi nel prossimo decennio. Gli operatori economici europei primeggiano già a livello internazionale nel riciclaggio e nell'efficienza energetica e dovrebbero essere incoraggiati a beneficiare della crescita della domanda globale con il sostegno del piano d'azione per l'eco-innovazione <sup>(8)</sup>. Ad esempio, si prevede che entro il 2020 già il solo settore delle energie rinnovabili in Europa genererà più di 400 000 nuovi posti di lavoro <sup>(9)</sup>. Una bio-economia sostenibile può altresì contribuire a una crescita intelligente e verde in Europa e, al tempo stesso, trarrà vantaggio da una maggiore efficienza nell'uso delle risorse.
32. La piena attuazione del pacchetto dell'Unione su clima ed energia è essenziale per raggiungere le tappe previste per il 2020 e per creare un'economia competitiva, sicura e sostenibile, e a basse emissioni di carbonio entro il 2050. Se da un lato l'Unione sta attualmente rispettando l'impegno di ridurre, entro il 2020, le emissioni di gas a effetto serra interne del 20 % rispetto ai livelli del 1990, il raggiungimento dell'obiettivo legato all'efficienza energetica richiederà che i miglioramenti in questo ambito, così come i cambiamenti di comportamento, avvengano in tempi molto più rapidi. Ci si aspetta che la direttiva sull'efficienza energetica <sup>(10)</sup> dia un contributo significativo a questa causa; essa potrebbe essere integrata da requisiti di efficienza per il consumo energetico dei prodotti immessi sul mercato dell'Unione. Una valutazione globale della disponibilità di biomassa sostenibile è importante anche alla luce della domanda energetica in continua crescita e del dibattito in corso sui conflitti tra l'uso dei terreni per la produzione di alimenti e per la bioenergia. È altresì essenziale assicurare che la biomassa in tutte le sue forme sia prodotta e utilizzata in modo sostenibile ed efficace durante tutto il suo ciclo di vita, così da ridurre al minimo o da evitare impatti negativi sull'ambiente e il clima, e tenendo debitamente conto del contesto economico dei diversi usi della biomassa quale risorsa. Ciò contribuirebbe alla creazione di un'economia a basse emissioni di carbonio.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 112.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 582 dal titolo «Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica».

<sup>(3)</sup> Il principio IX dello «Small Business Act» per l'Europa propone azioni intese a permettere alle PMI di trasformare le sfide ambientali in opportunità [COM(2008) 394].

<sup>(4)</sup> «Fostering Innovation for Green Growth» (OCSE 2011) e «The Eco-Innovation Gap: An economic opportunity for business» (EIO 2012).

<sup>(5)</sup> COM(2012) 173.

<sup>(6)</sup> Il settore dell'eco-industria dell'Unione occupava circa 2,7 milioni di persone nel 2008, mentre nel 2012 la percentuale potrebbe attestarsi attorno ai 3,4 milioni (Ecorys, 2012).

<sup>(7)</sup> «The number of Jobs dependent on the Environment and Resource Efficiency improvements» (ECORYS 2012).

<sup>(8)</sup> COM(2011) 899.

<sup>(9)</sup> «The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the EU» (Employ-RES 2009).

<sup>(10)</sup> Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 1).

33. Se l'Unione deve dare il giusto contributo a livello internazionale, tutti i settori economici dovranno concorrere alla riduzione delle emissioni di GES. L'Unione deve ora concordare i prossimi passi per il suo quadro per il clima e l'energia oltre il 2020 per prepararsi ai negoziati internazionali su un nuovo strumento giuridicamente vincolante, ma anche per dare agli Stati membri, all'industria e ad altri settori un quadro e uno (o più) obiettivi chiari e giuridicamente vincolanti per effettuare i necessari investimenti, a medio e a lungo termine, nella riduzione delle emissioni, l'efficienza energetica e l'energia rinnovabile. È pertanto necessario che l'Unione valuti delle opzioni strategiche per effettuare la transizione a un'economia a basse emissioni di carbonio in modo graduale ed efficiente sotto il profilo dei costi, e rispettando le tappe indicative di cui nella tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio entro il 2050, che dovrebbe servire da base per i lavori futuri. Il Libro verde «Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030»<sup>(1)</sup> rappresenta un passo importante al riguardo. La tabella di marcia per l'energia 2050 e il Libro bianco sui trasporti devono essere avallati da un solido quadro politico. Inoltre, è necessario che gli Stati membri elaborino e mettano in pratica strategie di sviluppo a lungo termine, efficienti nell'utilizzo delle risorse e a basse emissioni di carbonio intese a raggiungere l'obiettivo dell'Unione di ridurre le emissioni di gas a effetto serra tra l'80 % e il 95 % rispetto ai valori del 1990 entro la metà del secolo, nel quadro dell'impegno globale di limitare l'aumento medio delle temperature a un valore inferiore a 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e nel contesto delle riduzioni che, secondo le risultanze fornite dal gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), i paesi sviluppati devono realizzare in gruppo. Il sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione continuerà a costituire un pilastro fondamentale della politica dell'Unione in materia di clima anche dopo il 2020 e dovrebbe essere strutturalmente riformato per incentivare gli investimenti nelle tecnologie a basse emissioni di carbonio. Per coerenza con i suoi impegni internazionali, l'Unione, unitamente ad altre parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), dovrebbe sostenere i paesi in via di sviluppo nei loro sforzi volti a mitigare i cambiamenti climatici attraverso il rafforzamento delle capacità, l'assistenza finanziaria e il trasferimento di tecnologia.
34. La diffusione nell'industria delle migliori tecniche disponibili previste dalla direttiva sulle emissioni industriali<sup>(2)</sup> consentirà di migliorare i modelli di utilizzo delle risorse e di ridurre le emissioni degli oltre 50 000 principali impianti industriali dell'Unione. Ciò darà un forte impulso allo sviluppo di tecniche innovative, all'inverdimento dell'economia e alla riduzione dei costi industriali a lungo termine. Tale evoluzione può essere ulteriormente incoraggiata con la messa in atto di sistemi di gestione ambientale, come l'EMAS<sup>(3)</sup>, da parte dell'industria.
35. Alcuni strumenti di politica esistenti in materia di produzione e di consumo sono di portata limitata. Vi è la necessità di un quadro che fornisca segnali adeguati ai produttori e ai consumatori per promuovere l'efficienza nell'uso delle risorse e l'economia circolare. Saranno adottate misure volte a migliorare ulteriormente la prestazione ambientale di beni e servizi sul mercato dell'Unione nel corso del loro intero ciclo di vita, comprese iniziative che mirano ad aumentare l'offerta di prodotti sostenibili per l'ambiente e a stimolare una transizione significativa nella domanda di tali prodotti da parte dei consumatori. Ciò sarà raggiunto grazie una combinazione equilibrata di incentivi per i consumatori e per gli operatori economici (comprese le PMI), nonché di strumenti di mercato e norme finalizzati alla riduzione degli impatti ambientali delle proprie operazioni e dei propri prodotti. I consumatori dovrebbero ricevere informazioni precise, facilmente comprensibili e affidabili sui prodotti che acquistano, attraverso un'etichettatura chiara e coerente, anche in relazione alle asserzioni ambientali. È opportuno ottimizzare gli imballaggi per ridurre al minimo gli impatti ambientali nonché sostenere modelli commerciali efficienti nell'uso delle risorse come i sistemi di prodotto-servizio, compreso il leasing di prodotti. La legislazione sui prodotti in vigore, tra cui figurano le direttive sulla progettazione ecocompatibile e sull'etichettatura energetica<sup>(4)</sup> nonché il regolamento sull'Ecolabel<sup>(5)</sup> saranno riviste con l'obiettivo di migliorare la performance ambientale e l'efficienza nell'impiego delle risorse dei prodotti nel corso del loro intero ciclo di vita e di affrontare le disposizioni in vigore attraverso un quadro politico e legislativo più coerente per la produzione e il consumo sostenibili nell'Unione<sup>(6)</sup>. Questo quadro supportato da indicatori del ciclo di vita dovrebbe affrontare la frammentazione e i limiti della portata dell'attuale acquis in materia di consumo e produzione sostenibili (CPS), e identificare e, se necessario, colmare le lacune in termini di politica, incentivi e legislazione per garantire che siano fissati requisiti minimi relativi alla performance ambientale dei prodotti e dei servizi.
36. Visto che l'80 % di tutti gli impatti ambientali associati a un prodotto nel suo ciclo di vita si decide in fase di progettazione, il quadro politico dell'Unione dovrebbe garantire che i prodotti prioritari commercializzati nel mercato dell'Unione siano progettati in maniera ecocompatibile e nell'ottica di un'ottimizzazione dell'efficienza delle risorse e dei materiali, tenendo conto anche di aspetti quali la sostenibilità, la riparabilità, la riusabilità, la riciclabilità, la presenza di contenuto riciclato e la durata di vita dei prodotti. I prodotti dovrebbero essere di

(1) COM(2013) 169.

(2) Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17).

(3) Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) (GU L 342 del 22.12.2009, pag. 1).

(4) Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (GU L 285 del 31.10.2009, pag. 10) e direttiva 2010/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, concernente l'indicazione del consumo di energia e di altre risorse dei prodotti connessi all'energia, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relative ai prodotti (GU L 153 del 18.6.2010, pag. 1).

(5) Regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) (GU L 27 del 30.1.2010, pag. 1).

(6) Per la legislazione sulla progettazione ecocompatibile, sull'etichettatura energetica, sull'Ecolabel, sul piano di aiuti per la gestione dell'energia e sulle pratiche commerciali sleali è prevista una revisione entro il 2015.

- provenienza sostenibile e progettati per essere riutilizzabili o riciclabili. Queste prescrizioni dovranno essere tali da poter essere attuate e rispettate. A livello unionale e nazionale saranno profusi sforzi intesi a rimuovere le barriere all'eco-innovazione<sup>(1)</sup> e a sfruttare appieno il potenziale delle eco-industrie, con vantaggi in termini di posti di lavoro e crescita «verdi».
37. Al fine di stabilire un quadro d'azione per il miglioramento degli aspetti legati all'efficienza delle risorse che vadano oltre le emissioni di gas a effetto serra saranno stabiliti degli obiettivi volti a ridurre l'impatto ambientale globale dei consumi nell'arco del ciclo di vita, in particolare nel settore alimentare, dell'edilizia e della mobilità<sup>(2)</sup>. Insieme, essi costituiscono circa l'80 % degli impatti ambientali relativi al consumo. Occorre altresì prendere in considerazione a tale riguardo indicatori e obiettivi per l'impronta sulla terra, l'impronta idrica, l'impronta sui materiali e l'impronta di carbonio, come anche il loro ruolo nel quadro del semestre europeo. Dalla conferenza di Rio + 20 è emersa la necessità di ridurre considerevolmente le perdite post-raccolto e altre perdite relative agli alimenti nonché gli sprechi in tutta la catena di approvvigionamento. La Commissione dovrebbe quindi presentare una strategia globale per combattere gli sprechi alimentari inutili e cooperare con gli Stati membri nella lotta contro la produzione eccessiva di rifiuti alimentari. In tal senso sarebbero utili misure intese ad aumentare, se del caso, il compostaggio e la digestione anaerobica degli scarti alimentari.
38. Oltre ai requisiti vincolanti in materia di appalti pubblici verdi per determinate categorie di prodotti<sup>(3)</sup>, la maggior parte degli Stati membri ha adottato piani d'azione facoltativi e molti di essi hanno stabilito degli obiettivi per specifici gruppi di prodotti. Tuttavia, per le amministrazioni a tutti i livelli vi è ancora un considerevole margine di azione per ridurre l'impatto ambientale grazie alle loro decisioni di acquisto. È auspicabile che gli Stati membri e le regioni intraprendano ulteriori iniziative per raggiungere l'obiettivo di applicare i criteri sugli appalti pubblici verdi ad almeno il 50 % delle gare pubbliche. La Commissione valuterà la possibilità di proporre atti legislativi specifici per settore al fine di stabilire requisiti vincolanti in materia di appalti pubblici verdi per ulteriori categorie di prodotti e la portata di un monitoraggio periodico dei progressi compiuti dagli Stati membri sulla base di dati adeguati forniti da questi ultimi, tenendo conto nel contempo della necessità di ridurre al minimo il livello dell'onere amministrativo. Dovrebbero inoltre essere sviluppate reti volontarie di acquirenti verdi.
39. Vi è inoltre un grande potenziale di miglioramento della prevenzione e della gestione dei rifiuti nell'Unione per giungere a un miglior utilizzo delle risorse, aprire nuovi mercati, creare nuovi posti di lavoro e ridurre la dipendenza dalle importazioni di materie prime, consentendo di ridurre gli impatti ambientali<sup>(4)</sup>. Ogni anno nell'Unione si generano 2,7 miliardi di tonnellate di rifiuti, di cui 98 milioni di tonnellate (il 4 %) sono rifiuti pericolosi. Nel 2011 la produzione pro capite di rifiuti urbani in tutta l'Unione è stata in media di 503 kg, mentre per quanto riguarda i singoli Stati membri è compresa fra 298 e 718 kg. In media solo il 40 % dei rifiuti solidi è preparato per il riutilizzo o riciclato, mentre alcuni Stati membri raggiungono un tasso del 70 %, dimostrando così che è possibile utilizzare i rifiuti come una risorsa fondamentale nell'Unione. Al contempo in molti Stati membri il 75 % dei rifiuti urbani è destinato alle discariche<sup>(5)</sup>.
40. Trasformare i rifiuti in una risorsa, come invocato nel quadro della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, richiede una piena applicazione della legislazione unionale sui rifiuti in tutta l'Unione, basata su un'applicazione rigorosa della gerarchia dei rifiuti e che disciplini i diversi tipi di rifiuti<sup>(6)</sup>. Sono pertanto necessari ulteriori sforzi per ridurre la produzione di rifiuti pro capite e la produzione di rifiuti in termini assoluti. Per raggiungere gli obiettivi di efficienza nell'uso delle risorse, è altresì necessario limitare il recupero energetico di materiali non riciclabili<sup>(7)</sup>, dismettere le discariche di rifiuti riciclabili o recuperabili<sup>(8)</sup>, garantire un riciclaggio di elevata qualità laddove l'uso del materiale riciclato non ha complessivamente impatti negativi sull'ambiente e la salute umana, e sviluppare dei mercati per materie prime secondarie. I rifiuti pericolosi dovranno essere gestiti in modo tale da minimizzare gli effetti dannosi per la salute umana e l'ambiente, così come concordato in occasione di Rio + 20. Per raggiungere tale proposito è auspicabile che in tutta l'Unione si ricorra in maniera più sistematica a strumenti di mercato e ad altre misure che favoriscano la prevenzione, il riciclaggio e il riutilizzo, compresa la responsabilità ampliata del produttore, mentre andrebbe sostenuto lo sviluppo di cicli di materiali non tossici. È opportuno rimuovere gli ostacoli alle attività di riciclaggio nel mercato interno dell'Unione e riesaminare gli obiettivi esistenti in materia di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e di alternative alla discarica per progredire verso un'economia «circolare» basata sul ciclo di vita, con un uso senza soluzione di continuità delle risorse e rifiuti residui che sia quasi inesistente.

(1) COM(2011) 899.

(2) Ogni anno nell'Unione sprechiamo circa 89 milioni di tonnellate di cibo, ossia 179 kg a testa (BIO Intelligence Service 2010). Gli impatti aggregati dell'edilizia e delle infrastrutture costituiscono circa il 15-30 % delle pressioni ambientali complessive associate al consumo in Europa e generano circa 2,5 tonnellate equivalenti di CO<sub>2</sub> a testa all'anno [SEC(2011)1067].

(3) Regolamento (CE) n. 106/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente un programma comunitario di etichettatura relativa a un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio (GU L 39 del 13.2.2008, pag. 1); direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada (GU L 120 del 15.5.2009, pag. 5) e la direttiva sull'efficienza energetica.

(4) Ad esempio, la piena attuazione della legislazione dell'Unione sui rifiuti consentirebbe di risparmiare 72 miliardi di EUR l'anno, di aumentare il fatturato annuo dell'Unione di 42 miliardi di EUR nel settore della gestione e del riciclaggio dei rifiuti e di creare oltre 400 000 posti di lavoro entro il 2020.

(5) Eurostat Stat 13/33 — Rifiuti urbani 2011.

(6) Direttiva 2008/98/CE.

(7) Il «riciclaggio» è definito all'articolo 3, punto 17, della direttiva 2008/98/CE come «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento».

(8) Il «recupero» è definito all'articolo 3, punto 15, della direttiva 2008/98/CE come «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale, [...]».

41. Anche l'efficienza delle risorse nel settore idrico sarà trattata come una priorità al fine di garantire un buono stato delle acque. Sebbene siccità e carenze idriche siano fenomeni in continua espansione in Europa, si stima che ad oggi il 20-40 % dell'acqua disponibile in Europa sia sprecata, ad esempio, a causa di perdite nel sistema di distribuzione o dell'adozione inadeguata di tecnologie di efficienza idrica. Dai modelli disponibili emerge un potenziale di miglioramento considerevole in termini di efficienza idrica nell'Unione. Inoltre, si prevede che l'aumento della domanda e gli impatti dei cambiamenti climatici aggraveranno significativamente la pressione cui sono esposte le risorse idriche europee. Viste tali premesse, occorre che l'Unione e gli Stati membri intervengano per garantire che, entro il 2020, i cittadini abbiano accesso a un'acqua pulita e che le attività di estrazione idrica avvengano nel rispetto dei limiti delle risorse idriche rinnovabili, allo scopo di preservare, raggiungere o migliorare il buono stato delle acque in conformità della direttiva quadro sulle acque, migliorando, tra l'altro, l'efficienza idrica attraverso il ricorso a meccanismi di mercato quali una tariffazione delle acque che rispecchi l'effettivo valore dell'acqua, come anche altri strumenti educativi e di sensibilizzazione <sup>(1)</sup>. I principali settori di consumo, vale a dire l'energia e l'agricoltura, dovrebbero essere incoraggiati a dare la priorità ad un uso più efficiente dell'acqua. Il progresso sarà agevolato da una dimostrazione e una diffusione accelerati di tecnologie nonché di sistemi e modelli commerciali innovativi che si basano sul piano strategico di attuazione del partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua.
42. La realizzazione di un chiaro quadro politico a lungo termine in tutti questi ambiti contribuirà a stimolare gli investimenti e le azioni necessarie per sviluppare appieno i mercati delle tecnologie più verdi e promuovere soluzioni commerciali sostenibili. Indicatori e obiettivi relativi all'efficienza delle risorse, basati su una raccolta di dati solidi, fornirebbero gli orientamenti del caso alle istanze decisionali pubbliche e private per trasformare la nostra economia. Non appena saranno concordati a livello di Unione, tali indicatori e obiettivi diventeranno parte integrante del 7° PAA. Per contribuire a tale processo, entro il 2015 dovrebbero essere messe a punto metodologie di misurazione dell'efficienza d'uso dell'acqua, del suolo, dei materiali e del carbonio.
43. Al fine di trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva, il 7° PAA garantisce che entro il 2020:
- a) l'Unione abbia raggiunto i propri obiettivi sul clima e l'energia e si stia adoperando per ridurre entro il 2050 le emissioni di GES dell'80-95 % rispetto ai livelli del 1990, nel quadro dell'impegno generale di limitare l'aumento della temperatura media sotto i 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, con la definizione di un quadro per il clima e l'energia per il 2030 come passo fondamentale del processo;
  - b) l'impatto ambientale globale di tutti i principali settori dell'economia dell'Unione sia stato ridotto sensibilmente a fronte di una maggiore efficienza nell'uso delle risorse e della messa a punto di metodologie di riferimento e di misurazione e siano messi in atto incentivi commerciali e strategici che promuovano gli investimenti degli operatori economici nell'efficienza a livello dell'uso delle risorse, e la crescita verde sia stimolata attraverso misure volte a promuovere l'innovazione;
  - c) i cambiamenti strutturali a livello di produzione, tecnologia e innovazione nonché di modelli di consumo e stili di vita abbiano ridotto l'impatto ambientale globale della produzione e del consumo, in particolare nei settori dell'alimentazione, dell'edilizia e della mobilità;
  - d) i rifiuti siano gestiti responsabilmente alla stregua di una risorsa e così da evitare pregiudizi alla salute e all'ambiente, la produzione di rifiuti in termini assoluti e i rifiuti pro capite siano in declino, le discariche siano limitate ai rifiuti residui (vale a dire non riciclabili e non recuperabili), in linea con i rinvii di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva relativa alle discariche di rifiuti <sup>(2)</sup> e il recupero energetico sia limitato ai materiali non riciclabili, tenuto conto dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva quadro sui rifiuti <sup>(3)</sup>;
  - e) si prevenga o si sia significativamente ridotto lo stress idrico nell'Unione.

A tal fine è necessario, in particolare:

- i) dare piena attuazione al pacchetto su clima ed energia e accordarsi urgentemente sul quadro unionale di politiche per il clima e l'energia 2030, tenendo debitamente conto della relazione di valutazione più recente dell'IPCC e delle tappe indicative di cui nella tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio, come anche degli sviluppi intervenuti nel quadro dell'UNFCCC e di altri processi pertinenti;
- ii) applicare a tappeto le migliori prassi disponibili nel quadro della direttiva sulle emissioni industriali e intensificare gli sforzi intesi a promuovere la diffusione di tecnologie, processi e servizi innovativi emergenti;

<sup>(1)</sup> COM(2012) 673.

<sup>(2)</sup> Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182 del 16.7.1999, pag. 1).

<sup>(3)</sup> Direttiva 2008/98/CE.



- iii) dare un nuovo impulso alla ricerca e all'innovazione necessarie per lo sviluppo e l'utilizzo di tecnologie, sistemi e modelli commerciali innovativi che consentiranno di ridurre i tempi e diminuire i costi della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, sicura e sostenibile; sviluppare ulteriormente l'approccio stabilito nel piano d'azione per l'eco-innovazione, individuare priorità per un'innovazione incrementale come anche modifiche del sistema, promuovere una quota di mercato più ampia per le tecnologie verdi nell'Unione e rafforzare la competitività dell'eco-industria europea; stabilire indicatori e fissare obiettivi realistici e raggiungibili in materia di efficienza nell'impiego delle risorse;
- iv) mettere a punto entro il 2015 metodologie di misurazione e di riferimento per l'efficienza d'uso del suolo, del carbonio, dell'acqua e dei materiali, e valutare se sia opportuno introdurre un indicatore e un obiettivo principale nell'ambito del semestre europeo;
- v) stabilire un quadro di politica più coerente per la produzione e il consumo sostenibili che includa, se del caso, il consolidamento degli strumenti esistenti in un quadro giuridico coerente; sottoporre a revisione la legislazione sui prodotti al fine di migliorare la performance ambientale e l'efficienza nell'impiego delle risorse dei prodotti nel corso del loro intero ciclo di vita; stimolare la domanda da parte dei consumatori di prodotti e servizi sostenibili sul piano ambientale attraverso politiche che ne aumentino la disponibilità, l'accessibilità, la funzionalità e l'attrattività; sviluppare indicatori e determinare obiettivi realistici e realizzabili per ridurre l'impatto globale dei consumi;
- vi) sviluppare programmi di formazione miranti ai mestieri verdi;
- vii) intensificare gli sforzi in vista del raggiungimento degli obiettivi esistenti e rivedere gli approcci agli appalti pubblici verdi, compreso il loro ambito di applicazione, al fine di aumentarne l'efficacia; istituire una rete volontaria di acquirenti verdi per gli operatori economici dell'Unione;
- viii) dare piena attuazione alla legislazione dell'Unione in materia di rifiuti. Tale attuazione richiederà anche l'applicazione della gerarchia dei rifiuti in conformità della direttiva quadro sui rifiuti e un uso efficace degli strumenti e di altre misure di mercato per garantire che: 1) le discariche siano limitate ai rifiuti residui (vale a dire non riciclabili e non recuperabili), tenuto conto dei rinvii di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva relativa alle discariche di rifiuti; 2) il recupero energetico sia limitato ai materiali non riciclabili, tenuto conto dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva quadro sui rifiuti; 3) i rifiuti riciclati siano usati come fonte principale e affidabile di materie prime per l'Unione, attraverso lo sviluppo di cicli di materiali non tossici; 4) i rifiuti pericolosi siano gestiti responsabilmente e che ne sia limitata la produzione; 5) i trasporti di rifiuti illegali siano sradicati, con il supporto di un monitoraggio rigoroso; e 6) i rifiuti alimentari siano ridotti. Si sta procedendo a un riesame della legislazione in vigore sui prodotti e i rifiuti, compreso un riesame dei principali obiettivi delle principali direttive sui rifiuti, basandosi sulla tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, così da orientarsi verso un'economia circolare e far sì che gli ostacoli presenti sul mercato interno alle attività di riciclaggio ecocompatibili siano rimossi; È necessario che si organizzino campagne pubbliche di informazione in vista di una maggiore consapevolezza e comprensione della politica in materia di rifiuti nonché per stimolare un cambiamento di comportamento;
- ix) migliorare l'efficienza idrica stabilendo degli obiettivi a livello di bacini idrografici e monitorandoli, sulla base di una metodologia comune per lo sviluppo degli obiettivi di efficienza idrica nel contesto del processo della strategia comune di attuazione, e adottando meccanismi di mercato come la tariffazione delle acque, come previsto all'articolo 9 della direttiva quadro sulle acque e, se del caso, altre misure di mercato; sviluppare approcci per gestire l'uso delle acque reflue trattate.

**Obiettivo prioritario 3: proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere**

44. La legislazione dell'Unione in materia di ambiente ha comportato benefici considerevoli in termini di salute e benessere dei cittadini. Tuttavia l'inquinamento dell'acqua, atmosferico e chimico sono tutt'ora tra i principali problemi legati all'ambiente nell'Unione <sup>(1)</sup>. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) stima che i fattori di stress per l'ambiente sono responsabili per il 15-20 % delle morti in 53 paesi europei <sup>(2)</sup>. Secondo l'OCSE entro il 2050, in tutto il mondo, l'inquinamento atmosferico urbano diventerà la prima causa di mortalità legata all'ambiente.
45. Una buona parte della popolazione dell'Unione è tutt'ora esposta a livelli di inquinamento atmosferico, compreso l'inquinamento atmosferico negli ambienti chiusi, che superano i valori di riferimento raccomandati dall'OMS <sup>(3)</sup>. Ad esempio, il riscaldamento a carbone locale e i motori e gli impianti a combustione rappresentano un'importante fonte di idrocarburi policiclici e aromatici mutageni e cancerogeni (IPA) e di emissioni pericolose di particolato (PM 10, PM 2.5 e PM 1). È necessario intervenire soprattutto in ambiti, come all'interno di agglomerati urbani, in cui la

<sup>(1)</sup> Speciale sondaggio Eurobarometro 365 (2011).

<sup>(2)</sup> SOER 2010.

<sup>(3)</sup> SOER 2010.

popolazione, in particolare le categorie sociali sensibili o vulnerabili, e gli ecosistemi sono esposti a livelli elevati di agenti inquinanti. Al fine di garantire un ambiente sano per tutti, occorre completare le misure locali con una politica adeguata a livello sia nazionale che unionale.

46. L'accesso a risorse idriche di qualità soddisfacente è ancora problematico in diverse zone rurali nell'Unione. Tuttavia, garantire una buona qualità delle acque di balneazione europee giova sia alla salute umana, sia all'industria del turismo dell'Unione. Sempre più spesso le alluvioni e la siccità hanno ripercussioni negative sulla salute umana e le attività economiche, in parte riconducibili a cambiamenti al ciclo idrologico e all'uso del suolo.
47. L'attuazione lacunosa delle politiche adottate fa sì che nell'Unione non si raggiungano adeguati standard di qualità dell'aria e dell'acqua. L'Unione aggiornerà gli obiettivi in base alle più recenti scoperte scientifiche e si impegnerà più attivamente a creare sinergie con altri obiettivi politici in settori come i cambiamenti climatici, la mobilità e i trasporti, la biodiversità e l'ambiente marino e terrestre. Ad esempio, ridurre determinati inquinanti atmosferici, fra cui quelli climatici di breve durata, può contribuire considerevolmente alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Gli ulteriori impegni in questa direzione si baseranno su un riesame approfondito della legislazione dell'Unione sulla qualità dell'aria e sulla messa in atto del Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee.
48. Affrontare il problema dell'inquinamento alla radice rimane una priorità e l'attuazione della direttiva sulle emissioni industriali comporterà un'ulteriore riduzione delle emissioni generate dai principali settori industriali. Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nella tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti aumenterà anche la mobilità sostenibile nell'Unione, contrastando così un'importante fonte di inquinamento acustico e atmosferico a livello locale.
49. Dai dati disponibili riguardo all'esposizione media a lungo termine risulta che il 65 % degli europei che vivono in grandi zone urbane è esposto a livelli elevati di rumore <sup>(1)</sup> e che più del 20 % è esposto a livelli di rumore notturno che hanno spesso effetti negativi per la salute.
50. La legislazione orizzontale sulle sostanze chimiche (REACH <sup>(2)</sup>) e i regolamenti sulla classificazione, l'etichettatura e l'imballaggio <sup>(3)</sup> nonché la legislazione sui biocidi <sup>(4)</sup> e i prodotti fitosanitari <sup>(5)</sup> costituiscono una protezione di base per la salute umana e l'ambiente, assicurano la stabilità e la prevedibilità per gli operatori economici e promuovono la diffusione di metodi emergenti non testati sugli animali. Tuttavia permane una certa incertezza sugli impatti complessivi sulla salute umana e sull'ambiente derivanti dagli effetti combinati di diverse sostanze chimiche (miscela), nanomateriali, sostanze chimiche che interferiscono con il sistema endocrino (perturbatori endocrini) e le sostanze chimiche contenute nei prodotti. La ricerca indica che alcuni prodotti chimici hanno proprietà di interferenza endocrina che possono causare un certo numero di effetti negativi sulla salute e sull'ambiente, nonché sullo sviluppo dei bambini, potenzialmente anche a dosi molto basse, e che tali effetti giustificano la presa in considerazione di un'azione preventiva.

In considerazione di ciò, occorre intensificare gli sforzi per garantire che, entro il 2020, tutte le sostanze pertinenti che destano forti preoccupazioni, comprese quelle con proprietà di interferenza endocrina, siano inserite nell'elenco REACH di sostanze «candidate». Vi è la necessità di intervenire per affrontare queste sfide, in particolare visto l'impegno che l'Unione ha assunto in occasione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002, riaffermato a Rio + 20 e accolto anche quale obiettivo dell'Approccio strategico alla gestione internazionale dei prodotti chimici, in particolare per garantire che entro il 2020 siano contenuti entro livelli minimi gli effetti negativi significativi delle sostanze chimiche sulla salute umana e l'ambiente e per rispondere a problematiche e sfide nuove ed emergenti in maniera efficace, efficiente, coerente e coordinata. L'Unione continuerà a sviluppare e ad adottare diversi approcci volti a contrastare gli effetti combinati delle sostanze chimiche e ad affrontare i problemi di sicurezza legati ai perturbatori endocrini in tutta la pertinente legislazione dell'Unione.

In particolare, l'Unione svilupperà criteri armonizzati basati sul rischio per l'individuazione dei perturbatori endocrini. L'Unione metterà altresì a punto un approccio globale per minimizzare l'esposizione alle sostanze pericolose, tra cui le sostanze chimiche contenute nei prodotti. La gestione responsabile e sostenibile dei nanomateriali e dei materiali con proprietà simili sarà garantita nel quadro di un approccio globale che terrà conto anche della valutazione e della gestione dei rischi, dell'informazione e del monitoraggio. Si nutrono preoccupazioni anche riguardo al potenziale impatto sull'ambiente e sulla salute umana di materiali che contengono particolato le cui dimensioni li escludono dalla definizione di nanomateriali, ma che possono avere proprietà simili a questi ultimi. Tali preoccupazioni dovrebbero essere approfondite al momento nel contesto del riesame della definizione di

<sup>(1)</sup> Per «livelli elevati di rumore» si intendono quelli superiori a 55dB Lden e a 50dB Lnight.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche e che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione così come la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE della Commissione (GU L 396 del 30.12.2006, pag. 1).

<sup>(3)</sup> Regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006 (GU L 353 del 31.12.2008, pag. 1).

<sup>(4)</sup> Regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi (GU L 167 del 27.6.2012, pag. 1).

<sup>(5)</sup> Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 1).

nanomateriali previsto dalla Commissione per il 2014, alla luce dell'esperienza e dell'evoluzione scientifica e tecnologica. L'azione congiunta di questi approcci aumenterà la base di conoscenze in ambito chimico e fornirà un quadro di riferimento per l'elaborazione di soluzioni più sostenibili.

51. Nel frattempo l'espansione del mercato dei prodotti, delle sostanze chimiche e dei materiali a base biologica può offrire dei vantaggi dati, ad esempio, da una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e da nuove opportunità commerciali, ma bisogna garantire che l'intero ciclo di vita di tali prodotti sia sostenibile e far sì che non inasprisca la concorrenza relativa ai terreni o alle risorse idriche o non aumenti i livelli di emissione.
52. I cambiamenti climatici graveranno ulteriormente sui problemi ambientali provocando siccità prolungate e ondate di caldo, alluvioni, tempeste, incendi boschivi, erosione del suolo e delle coste, così come nuove e più virulente forme di patologie umane, animali o vegetali. È necessario intervenire in maniera mirata per fare in modo che l'Unione abbia i mezzi per affrontare le pressioni e le nuove situazioni derivanti dai cambiamenti climatici, rafforzando la resilienza ambientale, economica e sociale. Poiché diversi settori sono e saranno sempre più soggetti agli impatti dei cambiamenti climatici, le considerazioni legate all'adeguamento e alla gestione del rischio di catastrofe dovranno essere maggiormente integrate nelle politiche dell'Unione.
53. Inoltre, le misure volte ad aumentare la resilienza ecologica e climatica, come il ripristino dell'ecosistema e le infrastrutture verdi, possono comportare importanti vantaggi socioeconomici, tra l'altro in termini di salute pubblica. È necessario che le sinergie e i potenziali compromessi tra obiettivi climatici e altri obiettivi ambientali, legati ad esempio alla qualità dell'aria, siano gestiti correttamente. Ad esempio, il passaggio a determinati combustibili a basse emissioni di carbonio deciso in ragione di considerazioni climatiche o di sicurezza di approvvigionamento potrebbe comportare aumenti considerevoli di particolato e di emissioni nocive, soprattutto in mancanza di appropriate tecnologie di abbattimento delle emissioni.
54. Al fine di proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere, entro il 2020 il 7° PAA garantisce:
- a) un significativo miglioramento della qualità dell'aria esterna nell'Unione, che si avvicini ai livelli raccomandati dall'OMS, accompagnato da un miglioramento della qualità dell'aria interna, sulla base dei pertinenti orientamenti dell'OMS;
  - b) una significativa riduzione dell'inquinamento acustico nell'Unione che lo avvicini ai livelli raccomandati dall'OMS;
  - c) standard elevati per l'acqua potabile e per le acque di balneazione per tutti i cittadini dell'Unione;
  - d) una risposta efficace, in tutta la pertinente legislazione dell'Unione, agli effetti combinati delle sostanze chimiche e alle preoccupazioni legate ai perturbatori endocrini, nonché una valutazione e una limitazione entro livelli minimi dei rischi per l'ambiente e la salute associati all'uso di sostanze pericolose, in particolare per i bambini, tra cui le sostanze chimiche contenute nei prodotti; l'individuazione di azioni a lungo termine nell'ottica di conseguire l'obiettivo di un ambiente non tossico;
  - e) un uso dei prodotti fitosanitari che non comporti alcun effetto negativo per la salute umana o che non abbia incidenze inaccettabili sull'ambiente, nonché l'uso sostenibile di detti prodotti;
  - f) una risposta efficace delle preoccupazioni di sicurezza relative ai nanomateriali e ai materiali con proprietà simili nel quadro di un approccio coerente e trasversale tra le diverse legislazioni;
  - g) il conseguimento di progressi decisivi nell'adeguamento agli impatti dei cambiamenti climatici.

A tal fine è necessario, in particolare:

- i) dare attuazione alla politica dell'Unione sulla qualità dell'aria, in base alle più recenti conoscenze scientifiche, e definire e attuare misure per affrontare il problema dell'inquinamento dell'aria alla radice, tenendo conto delle differenze tra le fonti di inquinamento dell'aria interna ed esterna;
- ii) dare attuazione alla politica dell'Unione sull'inquinamento acustico già oggetto di revisione, in base alle più recenti conoscenze scientifiche, e intraprendere misure per affrontare il problema dell'inquinamento acustico alla radice, includendo miglioramenti a livello della progettazione urbana;
- iii) intensificare gli sforzi intesi a dare attuazione alla direttiva quadro sulle acque, alla direttiva sulle acque di balneazione <sup>(1)</sup> e alla direttiva sull'acqua potabile <sup>(2)</sup>, in particolare per i piccoli fornitori di acqua, nonché alla direttiva sulle acque di balneazione;
- iv) proseguire la messa in atto di REACH con lo scopo di garantire un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente, come anche la libera circolazione delle sostanze chimiche nel mercato interno, migliorando nel contempo la competitività e l'innovazione tenendo conto delle esigenze specifiche delle PMI; sviluppare, entro il 2018, una strategia dell'Unione per un ambiente non tossico, che si traduca in innovazione e nello sviluppo di alternative sostenibili fra cui soluzioni non chimiche, sulla base di misure orizzontali da intraprendere entro il 2015 con lo scopo di garantire: 1) la sicurezza dei nanomateriali di sintesi e dei materiali con

<sup>(1)</sup> Direttiva 2006/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE (GU L 64 del 4.3.2006, pag. 37).

<sup>(2)</sup> Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 330 del 5.12.1998, pag. 32).



- proprietà simili; 2) la riduzione al minimo dell'esposizione ai perturbatori endocrini; 3) approcci normativi adeguati volti a contrastare gli effetti combinati delle sostanze chimiche e 4) la riduzione al minimo dell'esposizione alle sostanze chimiche contenute nei prodotti, ivi compresi i prodotti importati, nell'ottica di promuovere cicli di materiali non tossici e di ridurre l'esposizione a sostanze dannose in ambienti chiusi;
- v) monitorare l'attuazione della legislazione dell'Unione sull'uso sostenibile dei biocidi e dei prodotti fitosanitari e, se del caso, riesaminarla per aggiornarla sulla base delle più recenti conoscenze scientifiche;
- vi) adottare e attuare una strategia dell'Unione per l'adattamento ai cambiamenti climatici, che preveda, tra l'altro, l'integrazione di questo tema e di considerazioni relative alla gestione del rischio di catastrofe nei principali settori d'intervento e nelle iniziative politiche chiave dell'Unione.

#### IL QUADRO DI SOSTEGNO

55. Il raggiungimento dei succitati obiettivi prioritari tematici richiede la realizzazione di un quadro di sostegno delle azioni concrete. Saranno adottate misure volte a migliorare i quattro pilastri fondamentali di tale quadro di sostegno: migliorare le modalità di attuazione generali della normativa dell'Unione in materia ambientale; migliorare le conoscenze e gli elementi scientifici alla base delle politiche ambientali; garantire investimenti e creare i giusti incentivi per la protezione dell'ambiente e migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche sia nel quadro della politica ambientale, e tra la politica ambientale e le altre politiche. I benefici di natura orizzontale della politica dell'Unione in materia di ambiente si estenderanno oltre l'ambito di applicazione e l'orizzonte temporale del 7° PAA.

#### **Obiettivo prioritario 4: sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'attuazione**

56. Oltre ai vantaggi significativi per la salute e l'ambiente, i vantaggi dati dall'effettiva attuazione della legislazione dell'Unione in materia di ambiente sono triplici: la creazione di parità di condizioni per i soggetti economici che operano nel mercato interno, lo stimolo all'innovazione e la promozione dei vantaggi «del primo arrivato» nei diversi settori per le imprese europee. I costi associati alla mancata attuazione della legislazione, per contro, sono elevati e secondo le stime ammontano a circa 50 miliardi di EUR all'anno, comprensivi dei costi legati all'avvio di procedimenti d'infrazione <sup>(1)</sup>. Già nel solo 2009 erano in corso 451 procedimenti d'infrazione legati alla legislazione dell'Unione in materia ambientale, mentre nel 2011 ne sono stati riportati altri 299 cui se ne sono poi aggiunti altri 114 <sup>(2)</sup>, cifre che fanno dell'acquis ambientale quello che ha dato origine a più procedimenti d'infrazione. La Commissione riceve inoltre diverse denunce direttamente dai cittadini dell'Unione, che in molti casi sarebbe più indicato rivolgere al proprio Stato membro o alle autorità locali.
57. Pertanto nei prossimi anni sarà data priorità assoluta a una migliore attuazione dell'acquis dell'Unione in materia ambientale a livello di Stati membri. Si registrano differenze significative in termini di attuazione tra i diversi Stati membri e al loro interno. È necessario fornire ai soggetti coinvolti nell'attuazione della legislazione ambientale a livello di Unione e a livello nazionale, regionale e locale le conoscenze, gli strumenti e le capacità per trarre maggiori vantaggi dalla legislazione in oggetto e migliorare la governance del processo di attuazione.
58. Il numero elevato di infrazioni, denunce e petizioni in materia ambientale evidenzia la necessità di mettere in atto un sistema efficace e pragmatico di controlli e contrappesi a livello nazionale che contribuisca a individuare e a risolvere i problemi di attuazione, così come la necessità di adottare misure che prevengano il problema a monte, ad esempio instaurando un collegamento tra le amministrazioni incaricate della messa in atto e gli esperti durante la fase di elaborazione della politica. A tale proposito gli sforzi fino al 2020 saranno incentrati sui miglioramenti in quattro ambiti fondamentali.
59. In primo luogo, sarà migliorato il modo in cui sono raccolte e divulgate le conoscenze sull'attuazione, in modo tale da aiutare i cittadini e chi opera in campo ambientale a comprendere appieno lo scopo e i vantaggi della normativa legislativa dell'Unione, nonché le modalità con cui le amministrazioni nazionali e locali danno effetto agli impegni assunti a livello di Unione <sup>(3)</sup>. L'uso appropriato degli strumenti disponibili online potrebbe contribuire al raggiungimento di tale obiettivo. Le problematiche legate all'attuazione all'interno di uno specifico Stato membro saranno affrontate al fine di fornire un adeguato sostegno, analogamente all'approccio personalizzato seguito nel processo del semestre europeo. Ad esempio, saranno concordati contratti di partenariato per l'attuazione che coinvolgeranno la Commissione e i singoli Stati membri e che saranno finalizzati a trattare aspetti legati al reperimento di un sostegno finanziario per l'attuazione e a migliori sistemi di informazione per valutare i progressi. Al fine di massimizzare l'efficacia di tale approccio, gli Stati membri dovrebbero, se del caso e in conformità delle rispettive disposizioni amministrative, incoraggiare la partecipazione delle autorità locali e regionali. La piattaforma tecnica per la cooperazione ambientale, istituita dal Comitato delle regioni e dalla Commissione, faciliterà il dialogo e lo scambio di informazioni onde migliorare l'attuazione della legislazione a livello locale.

<sup>(1)</sup> I costi della non attuazione dell'acquis in materia ambientale (COWI 2011).

<sup>(2)</sup> 29<sup>a</sup> relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2011) [COM(2012) 714].

<sup>(3)</sup> COM(2012) 095.

60. In secondo luogo, l'Unione estenderà gli obblighi relativi alle ispezioni e alla sorveglianza all'insieme del diritto dell'Unione in materia ambientale, e svilupperà ulteriormente la capacità di supporto delle ispezioni a livello di Unione, facendo ricorso a strutture esistenti, fra l'altro per soddisfare le richieste di assistenza degli Stati membri, per affrontare situazioni di legittima preoccupazione e per agevolare la cooperazione in tutta l'Unione. Devono essere incoraggiati il rafforzamento della procedura di valutazione *inter pares* e la condivisione delle migliori prassi, come anche accordi relativi a ispezioni congiunte all'interno degli Stati membri su loro richiesta.
61. In terzo luogo, saranno migliorate, se del caso, le modalità di gestione e il seguito dato a livello nazionale alle denunce sull'attuazione del diritto ambientale dell'Unione.
62. In quarto luogo, i cittadini dell'Unione beneficeranno di un accesso effettivo alla giustizia per le tematiche ambientali e di una tutela giuridica efficiente, in linea con la Convenzione di Aarhus e gli sviluppi subentrati grazie all'entrata in vigore del trattato di Lisbona e della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Si promuoverà inoltre la risoluzione stragiudiziale delle controversie per evitare vertenze.
63. Il livello generale di governance ambientale in tutta l'Unione sarà ulteriormente migliorato rafforzando la cooperazione a livello di Unione, come anche a livello internazionale, tra i professionisti che lavorano nell'ambito della protezione dell'ambiente – compresi avvocati dello Stato, pubblici ministeri, difensori civici, giudici e ispettori – come la rete dell'Unione europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL), e incoraggiandoli a condividere le buone prassi.
64. Oltre ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'applicazione<sup>(1)</sup>, la Commissione continuerà a dare il proprio contributo per garantire che la legislazione rifletta le più recenti conoscenze scientifiche, tenga conto delle esperienze a livello di Stato membro in materia di esecuzione degli impegni dell'Unione e sia coerente e proporzionata al suo scopo. Come regola generale, se un'applicazione armonizzata in tutti gli Stati membri è ritenuta il modo più efficace per realizzare gli obiettivi dell'Unione, gli obblighi giuridici sufficientemente chiari e precisi saranno racchiusi in regolamenti, che hanno effetti diretti e misurabili e che danno meno spazio a incoerenze in sede di attuazione. La Commissione ricorrerà maggiormente a schede di valutazione e ad altri mezzi per monitorare i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione di determinati aspetti della legislazione.
65. Per sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'attuazione, entro il 2020 il 7° PAA garantisce che:
- a) il pubblico abbia accesso a informazioni chiare, da cui si evincano le modalità con cui si attua il diritto ambientale dell'Unione, in linea con la Convenzione di Aarhus;
  - b) sia migliorato il rispetto della legislazione specifica in materia di ambiente;
  - c) sia messo in atto il diritto ambientale dell'Unione a tutti i livelli amministrativi e che siano garantite condizioni paritarie nel mercato interno;
  - d) sia rafforzata la fiducia dei cittadini nel diritto ambientale dell'Unione e nella relativa applicazione;
  - e) sia facilitato il principio di una protezione giuridica efficace per i cittadini e le loro organizzazioni.

A tal fine è necessario, in particolare:

- i) assicurare che sistemi a livello nazionale divulgano attivamente le informazioni in merito alle modalità con cui è data attuazione alla legislazione dell'Unione in materia ambientale, insieme ad una visione generale dei risultati conseguiti dai singoli Stati membri a livello di Unione;
- ii) redigere contratti di partenariato per l'attuazione su base volontaria tra Stati membri e Commissione, includendo se del caso la partecipazione locale e regionale;
- iii) estendere gli obblighi vincolanti per le ispezioni e la sorveglianza degli Stati membri sull'insieme della legislazione dell'Unione in materia ambientale, e sviluppare ulteriormente la capacità di supporto delle ispezioni a livello di Unione, facendo ricorso a strutture esistenti, con il sostegno a reti di professionisti come l'IMPEL, il rafforzamento della procedura di revisione *inter pares* e la condivisione delle migliori prassi, al fine di accrescere l'efficienza e l'efficacia delle ispezioni;
- iv) garantire meccanismi coerenti ed efficaci a livello nazionale per la gestione delle denunce relative all'attuazione del diritto dell'Unione sull'ambiente;

<sup>(1)</sup> COM(2008) 773.

- v) garantire che le disposizioni nazionali sull'accesso alla giustizia siano in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e promuovere la risoluzione stragiudiziale delle controversie per trovare soluzioni efficaci in via amichevole per le controversie in ambito ambientale.

**Obiettivo prioritario 5: migliorare le basi di conoscenza e le basi scientifiche della politica ambientale dell'Unione**

66. La politica ambientale dell'Unione si basa sul monitoraggio ambientale, nonché su dati, valutazioni e indicatori connessi all'attuazione della legislazione dell'Unione, ai quali si aggiungono i risultati della ricerca scientifica convenzionale e delle iniziative scientifiche promosse dai cittadini. Queste basi di conoscenza sono state notevolmente rafforzate e hanno portato sia i responsabili politici sia i cittadini ad acquisire maggiore consapevolezza e ad avere fiducia negli elementi giustificativi che sono il fondamento della politica, comprese le politiche in cui è stato applicato il principio di precauzione. Ciò ha facilitato una migliore comprensione delle sfide complesse in ambito ambientale e a livello sociale.
67. È opportuno intraprendere azioni a livello internazionale e dell'Unione per rafforzare e migliorare ulteriormente l'interfaccia tra scienza e politiche ambientali nonché il coinvolgimento dei cittadini, ad esempio attraverso la nomina di consulenti scientifici di rilievo, come hanno già provveduto a fare la Commissione e alcuni Stati membri, oppure utilizzando meglio le istituzioni o gli organismi specializzati nell'adeguamento del sapere scientifico per le politiche pubbliche, quali le agenzie nazionali dell'ambiente e l'Agenzia europea dell'ambiente, nonché la rete europea d'informazione e monitoraggio dell'ambiente (EIONET).
68. Tuttavia, l'incalzare degli sviluppi attuali e le incertezze che caratterizzano alcune probabili tendenze future richiedono ulteriori azioni che mantengano e rafforzino la presenza di queste basi scientifiche e cognitive per assicurare che le politiche dell'Unione continuino a fondarsi su una solida consapevolezza riguardo allo stato dell'ambiente, le possibili risposte in materia e le conseguenze che ne derivano.
69. Negli ultimi decenni è migliorato il modo in cui sono raccolte e utilizzate le informazioni e le statistiche ambientali, sia a livello unionale e nazionale, regionale e locale che a livello mondiale. Tuttavia, i metodi di raccolta dei dati e la loro qualità continuano a essere eterogenei e la presenza di una molteplicità di fonti li rende difficilmente accessibili. Occorre provvedere quindi a investimenti continui per assicurare a tutti coloro che sono coinvolti nella definizione e nell'attuazione delle politiche la disponibilità e l'accessibilità di dati credibili, confrontabili e di qualità certa. È necessario progettare sistemi di informazione ambientale nei quali possano essere facilmente inserite nuove informazioni sui temi emergenti. È opportuno sviluppare ulteriormente lo scambio elettronico di dati a livello di Unione, con un grado di flessibilità tale da abbracciare anche nuovi ambiti.
70. L'ulteriore attuazione del principio «produrre una volta, riutilizzare molte volte», presente all'interno del Sistema comune di informazioni ambientali <sup>(1)</sup>, nonché gli approcci e le norme condivise sull'acquisizione e la raccolta di informazioni territoriali nell'ambito dei sistemi INSPIRE <sup>(2)</sup> e Copernicus <sup>(3)</sup>, nonché di altri sistemi europei di informazione sull'ambiente (quali il sistema europeo di informazione sulla biodiversità (BISE) e il sistema europeo di informazione sull'acqua (WISE)), saranno d'aiuto per evitare una sovrapposizione degli sforzi ed eliminare ogni inutile onere amministrativo sulle autorità pubbliche, come lo saranno gli sforzi per razionalizzare gli obblighi di comunicazione imposti a norma dei diversi atti legislativi pertinenti. È opportuno realizzare progressi in materia di disponibilità e armonizzazione dei dati statistici, anche per quanto riguarda i rifiuti. Gli Stati membri dovrebbero rendere più accessibili al pubblico le informazioni raccolte (ad esempio tramite valutazioni ambientali strategiche o valutazioni di impatto ambientale) per la valutazione degli impatti di piani, programmi e progetti.
71. Continuano a sussistere gravi lacune nelle conoscenze, alcune di queste particolarmente rilevanti rispetto agli obiettivi prioritari del 7° PAA. È quindi essenziale investire ulteriormente nella raccolta dati e la ricerca per colmarle al fine di garantire che le pubbliche autorità e gli operatori economici siano in grado di formulare le loro decisioni a partire da solide basi, in modo che riflettano pienamente costi e benefici sociali, economici e ambientali. Cinque lacune meritano particolare attenzione:
- 1) le lacune che riguardano dati e conoscenze, che necessitano di una ricerca più avanzata per colmarle, e strumenti di modellizzazione adeguati per una migliore comprensione delle problematiche complesse pertinenti ai cambiamenti ambientali, ad esempio rispetto all'impatto dei cambiamenti climatici e delle catastrofi naturali, oppure alle implicazioni della perdita di biodiversità per i servizi ecosistemici, gli effetti soglia e i punti di non ritorno sotto il profilo ecologico. Sebbene i dati concreti giustifichino pienamente azioni preventive in tali ambiti, per trovare le risposte più appropriate in materia è necessario promuovere ulteriori ricerche che esplorino i limiti del pianeta per la biodiversità, i rischi sistemici e la capacità della nostra società di affrontarli. Per farlo sono necessari investimenti che permettano di colmare le lacune inerenti a dati e conoscenze, di procedere a una mappatura e a una valutazione dei servizi ecosistemici, di capire come la biodiversità possa sostenere questi ultimi, nonché di capire come la biodiversità si adatti ai cambiamenti climatici e come la perdita della biodiversità incida sulla salute umana;

<sup>(1)</sup> COM(2008) 046.

<sup>(2)</sup> Direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2007, che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire) (GU L 108 del 25.4.2007, pag. 1).

<sup>(3)</sup> Regolamento (UE) n. 911/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo al programma europeo di monitoraggio della terra (GMES) e alla sua fase iniziale di operatività (2011-2013) (GU L 276 del 20.10.2010, pag. 1) e COM(2013) 312 su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Copernicus e abroga il regolamento (UE) n. 911/2010.

- 2) il passaggio a un'economia verde inclusiva richiede che si tenga debitamente conto dell'interazione tra fattori socio-economici e ambientali. Capire meglio i modelli di consumo e produzione sostenibile, tenere in considerazione più attentamente i costi e i benefici dell'agire o i costi del non agire, capire come i cambiamenti nei comportamenti a livello individuale o della società possono contribuire a ottenere risultati ambientali e come le megatendenze globali possano incidere sull'ambiente europeo: tutto ciò può essere d'aiuto per definire iniziative politiche più mirate con l'obiettivo di migliorare l'uso efficiente delle risorse e alleviare la pressione sull'ambiente;
- 3) esistono ancora incertezze riguardo alla salute umana e alle implicazioni ambientali degli interferenti endocrini, gli effetti combinati di diverse sostanze chimiche, di talune sostanze chimiche contenute nei prodotti e di taluni nanomateriali. Se verranno colmate le restanti lacune cognitive, il processo decisionale può risultarne accelerato e sarà possibile sviluppare ulteriormente le norme riguardanti le sostanze chimiche e affrontare più puntualmente le preoccupazioni in questo ambito, contribuendo altresì a incentivare un approccio più sostenibile all'impiego delle sostanze in questione. È opportuno prendere in considerazione una banca dati a livello di Unione al fine di rafforzare la trasparenza e la vigilanza normativa dei nanomateriali. Una migliore comprensione dei fattori ambientali e dei livelli di esposizione che incidono sulla salute umana e sull'ambiente consentirebbe di intraprendere un'azione politica preventiva. Un biomonitoraggio umano mirato, se giustificato da preoccupazioni specifiche, può offrire alle autorità un quadro più esaustivo dell'effettiva esposizione della popolazione alle sostanze inquinanti, in particolare dei gruppi sensibili della popolazione, come ad esempio i bambini, e fornire gli elementi di prova per orientare le risposte adeguate;
- 4) al fine di mettere a punto un approccio globale per ridurre al minimo l'esposizione alle sostanze pericolose, in particolare dei gruppi sensibili della popolazione, tra cui bambini e donne in stato di gravidanza, sarà creata una base cognitiva sull'esposizione alle sostanze chimiche e sulla loro tossicità. Ciò, unitamente all'elaborazione di una documentazione di orientamento sui metodi di sperimentazione e sulle metodologie di valutazione del rischio, accelererà il processo decisionale in maniera adeguata ed efficiente, contribuendo all'innovazione e allo sviluppo di alternative sostenibili, tra cui soluzioni non chimiche;
- 5) per garantire che tutti i settori contribuiscano agli sforzi necessari a combattere i cambiamenti climatici è necessario avere un quadro chiaro delle misurazioni pertinenti alle emissioni di gas a effetto serra, del monitoraggio e della raccolta di dati, che è però attualmente carente per alcuni settori essenziali.

L'iniziativa Orizzonte 2020 fornisce l'opportunità di concentrare gli sforzi della ricerca e di mobilitare il potenziale innovativo europeo, in quanto può rappresentare un punto d'incontro tra risorse e conoscenze in diversi settori e discipline, sia all'interno dell'Unione che a livello mondiale.

72. La nascita di problematiche nuove ed emergenti a seguito di sviluppi tecnologici che avvengono così rapidamente da non permettere alle politiche di tenersi al passo con i tempi, come ad esempio i nanomateriali e materiali con proprietà analoghe, le fonti energetiche non convenzionali, la cattura e lo stoccaggio del carbonio e le onde elettromagnetiche, costituiscono una sfida per la gestione del rischio e possono far sorgere conflitti d'interesse, bisogni e aspettative. A sua volta, ciò può suscitare preoccupazioni sempre maggiori presso i cittadini e, potenzialmente, generare ostilità nei confronti delle nuove tecnologie. È quindi necessario garantire un dibattito pubblico sempre più ampio riguardo ai rischi ambientali e agli eventuali compromessi che, in quanto cittadini, siamo disposti ad accettare alla luce di informazioni a volte incomplete e incerte sui rischi emergenti e su come affrontarli. Un approccio sistematico alla gestione del rischio ambientale migliorerà la capacità dell'Unione di seguire gli sviluppi tecnologici, agire tempestivamente su di essi e contemporaneamente rassicurare i cittadini a riguardo.
  73. Per migliorare le basi cognitive e scientifiche delle politiche ambientali dell'Unione, entro il 2020 il 7° PAA dovrà fare in modo che:
    - a) i responsabili politici e i soggetti interessati dispongano di informazioni più adeguate per sviluppare e attuare politiche ambientali e in materia di clima, incluse la comprensione delle incidenze ambientali delle attività umane e la misurazione dei costi e benefici dell'agire e dei costi del non agire;
    - b) sia notevolmente migliorata la nostra comprensione dei rischi ambientali e climatici emergenti e la nostra capacità di valutarli e gestirli;
    - c) l'interfaccia tra politica ambientale e scienza risulti rafforzata, inclusa l'accessibilità dei dati per i cittadini e il contributo del coinvolgimento del pubblico nella ricerca scientifica («citizens' science»);
    - d) sia rafforzata l'incidenza dell'Unione e dei suoi Stati membri nei forum internazionali di scienza-politica allo scopo di migliorare la base cognitiva per la politica ambientale internazionale.
- A tal fine è necessario, in particolare:
- i) coordinare, condividere e promuovere gli sforzi della ricerca a livello dell'Unione e degli Stati membri, in modo da affrontare le lacune critiche in materia di conoscenze ambientali, compresi il rischio di superamento del punto di non ritorno e dei limiti planetari;
  - ii) adottare un approccio sistematico e integrato in materia di gestione del rischio, con particolare riferimento alla valutazione e gestione di settori d'intervento nuovi ed emergenti e dei relativi rischi, come pure all'adeguatezza e coerenza delle risposte normative. Ciò potrebbe incentivare ulteriori ricerche sui pericoli rappresentati dai nuovi prodotti, processi e tecnologie;

- iii) semplificare, razionalizzare e modernizzare i dati pertinenti all'ambiente e ai cambiamenti climatici nonché la raccolta, gestione, diffusione e il reimpiego, tra cui lo sviluppo e l'attuazione di un Sistema comune di informazioni ambientali;
- iv) sviluppare un'ampia base cognitiva sull'esposizione alle sostanze chimiche e sulla loro tossicità, alimentata dai dati ottenuti possibilmente senza il ricorso alla sperimentazione sugli animali. Proseguire l'approccio coordinato a livello di Unione alla biovigilanza umana e ambientale inclusa, se del caso, la normalizzazione dei protocolli di ricerca e dei criteri di valutazione;
- v) intensificare la cooperazione a livello internazionale, unionale e nazionale riguardo all'interfaccia tra scienza e politiche ambientali.

**Obiettivo prioritario 6: garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;**

74. Gli sforzi richiesti per raggiungere gli obiettivi precedentemente esposti nel 7° PAA necessiteranno di investimenti adeguati da fonti private e pubbliche. Contemporaneamente occorre evidenziare che, sebbene molti paesi trovino difficile fronteggiare la crisi economico-finanziaria, la necessità di operare riforme economiche e ridurre il debito pubblico rappresenta un'opportunità per transitare rapidamente verso un'economia a basse emissioni di carbonio, più efficiente nell'impiego delle risorse, sicura e sostenibile.
75. Attualmente è difficile attrarre finanziamenti destinati ad alcuni settori, soprattutto a causa dell'assenza di segnali di prezzo dal mercato, o della loro distorsione, imputabile a un'incapacità di dare adeguatamente conto dei costi ambientali o dalla presenza di sovvenzioni per attività dannose per l'ambiente.
76. L'Unione e i suoi Stati membri dovranno mettere a punto condizioni giuste per garantire che si tenga adeguatamente conto delle esternalità ambientali, anche assicurando che pervengano i giusti segnali di mercato al settore privato, facendo attenzione ad eventuali impatti sociali negativi. Per far ciò, occorrerà applicare il principio «chi inquina paga» in modo più sistematico, in particolare attraverso l'eliminazione graduale delle sovvenzioni dannose per l'ambiente a livello di Unione e di Stati membri e sotto la guida della Commissione, avvalendosi di una strategia d'azione, anche nell'ambito del semestre europeo, e prendere in considerazione misure fiscali a sostegno di un impiego sostenibile delle risorse, ad esempio operando uno spostamento sostanziale dalla tassazione della manodopera verso la tassazione sull'inquinamento. La sempre maggiore scarsità delle risorse naturali potrebbe determinare un incremento della loro redditività economica e dei profitti associati al loro possesso o uso esclusivo. Un intervento pubblico che garantisca che tali rendite non siano eccessive e che le esternalità siano prese in considerazione porterà a un uso più efficiente di tali risorse e contribuirà a evitare distorsioni del mercato, generando al contempo entrate pubbliche. Le priorità in materia di ambiente e clima saranno perseguite nel quadro del semestre europeo, anche attraverso indicatori chiave qualora tali priorità siano particolarmente rilevanti per le prospettive di crescita sostenibile dei singoli Stati membri ai quali vengono rivolte raccomandazioni specifiche. Occorre far maggiore ricorso, a livello dell'Unione e nazionale, ad altri strumenti di mercato quali i pagamenti per i servizi ecosistemici, per incentivare il coinvolgimento del settore privato e la gestione sostenibile del capitale naturale.
77. Il settore privato, in particolare le PMI, dovrebbe venir incoraggiato anche a cogliere le opportunità offerte nel contesto del nuovo quadro finanziario dell'Unione, al fine di aumentarne il coinvolgimento negli sforzi intrapresi per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici, in particolare riguardo alla partecipazione ad attività eco-innovative e all'adozione di nuove tecnologie. Le iniziative pubblico-privato per l'ecoinnovazione dovrebbero essere promosse nell'ambito dei partenariati europei per l'innovazione, ad esempio il partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua<sup>(1)</sup>. Grazie al nuovo quadro per gli strumenti finanziari innovativi<sup>(2)</sup>, l'accesso del settore privato a finanziamenti destinati all'ambiente, in particolare nell'ambito della biodiversità e dei cambiamenti climatici, dovrebbe risultare più facile. Le imprese europee dovrebbero essere ulteriormente incoraggiate a divulgare informazioni ambientali all'interno dei loro rendiconti finanziari, spingendosi oltre a quanto stabilito ai sensi dell'attuale legislazione dell'Unione<sup>(3)</sup>.
78. Nelle proposte relative al quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, la Commissione ha integrato maggiormente gli obiettivi in materia di ambiente e clima in tutti gli strumenti unionali di finanziamento, offrendo agli Stati membri l'opportunità di raggiungere obiettivi pertinenti a questi ambiti. La Commissione ha inoltre proposto di incrementare la spesa pertinente al clima fino ad arrivare ad almeno il 20 % dell'intero bilancio. Per settori politici critici quali l'agricoltura, lo sviluppo rurale e le politiche di coesione, dovrebbero essere rafforzati gli incentivi alla fornitura di beni e servizi pubblici con effetti positivi sull'ambiente, nonché i finanziamenti connessi a condizionalità ex ante a carattere ambientale, tra cui misure di sostegno («di accompagnamento»). Ciò dovrebbe garantire una maggiore efficacia nell'impiego dei finanziamenti, conformemente agli obiettivi in materia di ambiente e clima. Tali proposte prevedono di abbinare le politiche dell'Unione a risorse finanziarie adeguate per la loro attuazione e ulteriori fondi per l'ambiente e i cambiamenti climatici, in modo da garantire, nella pratica, benefici coerenti e concreti a livello locale e regionale.
79. Oltre all'integrazione di cui sopra, il programma LIFE<sup>(4)</sup> consentirà di combinare i finanziamenti allineandoli meglio con le priorità politiche e fornendo un sostegno più strategico e più attento ai costi per le misure in materia di ambiente e clima, e ciò grazie all'avvio di una serie di progetti, anche di tipo «integrato».

<sup>(1)</sup> COM(2012) 216.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 662.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 681.

<sup>(4)</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) [COM(2011) 874, 2011/0428(COD)].



80. L'aumento del capitale messo a disposizione della Banca europea per gli investimenti (BEI) nel quadro del patto per la crescita e l'occupazione del 2012 rappresenta un'ulteriore fonte di finanziamenti <sup>(1)</sup>, che dovrebbe essere utilizzata in linea con gli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima.
81. Le esperienze acquisite nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 dimostrano che, nonostante le numerose fonti di finanziamento a disposizione dell'ambiente, l'assorbimento degli stanziamenti a tutti i livelli nel corso dei primi anni è stato molto disomogeneo, compromettendo almeno potenzialmente la possibilità di raggiungere gli obiettivi e i traguardi concordati. Per evitare il ripetersi della situazione, gli Stati membri dovrebbero integrare gli obiettivi in materia di ambiente e clima nelle strategie di finanziamento e nei programmi di coesione economica e sociale, nonché nelle politiche marittime e di sviluppo rurale; dovrebbero inoltre dare priorità all'assorbimento tempestivo degli stanziamenti destinati all'ambiente e ai cambiamenti climatici, e rafforzare la capacità degli organismi di esecuzione di fornire investimenti sostenibili ed economicamente efficienti, in modo da garantire il supporto finanziario adeguato, nonché necessario, per gli investimenti in questi ambiti.
82. Inoltre, l'individuazione delle spese connesse alla biodiversità e al clima si è dimostrata un compito arduo. Per valutare i progressi relativi a questi obiettivi, dovrebbe essere istituito un sistema di rilevamento e rendicontazione a livello dell'Unione e degli Stati membri. Stabilire un tale sistema è un passo importante per lo sforzo globale dell'Unione in materia di accordi multilaterali sulla biodiversità e i cambiamenti climatici. In tale contesto, l'Unione contribuirà al processo intergovernativo varato nel corso del vertice Rio + 20, che mira a valutare il fabbisogno finanziario e a proporre opzioni per una strategia finanziaria efficace e sostenibile.
83. Occorre continuare a lavorare allo sviluppo di indicatori per il monitoraggio dei progressi economici: si tratta di indicatori che integrano e vanno oltre il prodotto interno lordo (PIL). Una corretta valutazione dei beni ambientali è essenziale al fine di garantire la disponibilità di finanziamenti trasparenti e sostenibili. Sarà necessario un ulteriore sforzo per misurare il valore da attribuire ai nostri ecosistemi e i costi associati al loro esaurimento, nonché gli incentivi corrispondenti, in modo da poter formulare di conseguenza le decisioni in materia di politiche e investimenti. Occorre aumentare gli sforzi per sviluppare un sistema di conti ambientali, che comprenda conti fisici e monetari per il capitale naturale e i servizi ecosistemici. Ciò andrà a sostegno delle conclusioni raggiunte al vertice Rio + 20, che ha riconosciuto la necessità di introdurre misure più ampie al fine di una migliore valutazione degli indici di benessere e sostenibilità, per integrarli nel dato relativo al PIL di un paese.
84. Per essere in grado di garantire investimenti a favore delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali, entro il 2020 il 7° PAA dovrà fare in modo che:
- gli obiettivi delle politiche in materia di ambiente e clima siano ottenuti in modo efficiente sotto il profilo dei costi e siano sostenuti da finanziamenti adeguati;
  - aumentino i finanziamenti provenienti dai settori pubblico e privato destinati alle spese collegate all'ambiente e al clima;
  - il valore del capitale naturale e dei servizi ecosistemici, nonché i costi del loro degrado, siano opportunamente valutati e presi in considerazione ai fini della definizione delle politiche e delle strategie di investimento.

A tal fine è necessario, in particolare:

- eliminare gradualmente le sovvenzioni dannose per l'ambiente a livello unionale e degli Stati membri e riferire sui progressi compiuti grazie ai programmi nazionali di riforma; fare maggiore ricorso a strumenti di mercato, quali ad esempio le misure fiscali, nonché prezzi e tariffe degli Stati membri, ed espandere i mercati per i beni e i servizi ambientali facendo però attenzione agli eventuali impatti sociali negativi, avvalendosi di una strategia d'azione sostenuta e verificata dalla Commissione, anche nell'ambito del semestre europeo;
- agevolare lo sviluppo di strumenti finanziari innovativi e di finanziamenti per l'ecoinnovazione, come pure l'accesso agli stessi;
- rispecchiare adeguatamente le priorità ambientali e climatiche nelle politiche e nelle strategie di finanziamento, a sostegno di una coesione economica, sociale e territoriale;
- operare uno sforzo particolare per assicurare l'utilizzo completo ed efficiente dei finanziamenti messi a disposizione dall'Unione per le misure ambientali, anche attraverso il miglioramento significativo della capacità di assorbimento tempestiva degli stanziamenti a titolo del quadro finanziario pluriennale dell'Unione per il periodo 2014-2020 e la destinazione del 20 % del bilancio alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi, attraverso l'integrazione delle azioni per il clima e collegando tali investimenti a parametri di riferimento chiari, obiettivi definiti, monitoraggio e rendicontazione;
- sviluppare e attuare, entro il 2014, un sistema di rendicontazione e tracciabilità delle spese relative all'ambiente nel bilancio dell'Unione, in particolare per le spese in materia di cambiamenti climatici e biodiversità;
- integrare le considerazioni sull'ambiente e sul clima nel semestre europeo, in quanto contesto in cui esse assumono importanza nelle prospettive dei singoli Stati membri in materia di crescita sostenibile e sono appropriate per le raccomandazioni specifiche per paese;

<sup>(1)</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 29 giugno 2012 (EUCO 76/2012).

- vii) sviluppare e applicare indicatori alternativi che integrino e contemporaneamente vadano oltre il PIL per monitorare l'effettiva sostenibilità dei progressi e continuare a lavorare affinché gli indicatori economici vengano integrati con quelli ambientali e sociali, anche mediante la contabilizzazione del capitale naturale;
- viii) sviluppare ulteriormente e incoraggiare i pagamenti per i regimi di servizi ecosistemici;
- ix) porre in essere incentivi e metodologie che incoraggino le imprese a misurare i costi ambientali delle loro attività e gli utili derivanti dal ricorso ai servizi ambientali e divulgare informazioni ambientali nell'ambito della reportistica annuale. Incoraggiare le imprese all'esercizio del dovere di diligenza, anche attraverso la loro catena di approvvigionamento.

#### **Obiettivo prioritario 7: migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche**

85. Sebbene già a partire dal 1997 l'integrazione delle considerazioni in materia ambientale nelle politiche e nelle attività dell'Unione sia una condizione sancita dal trattato, lo stato globale in cui si trova l'ambiente in Europa indica che i progressi compiuti finora, anche se apprezzabili in alcuni ambiti, non sono stati sufficienti a invertire tutte le tendenze negative. Il raggiungimento degli obiettivi prioritari contenuti nel programma sarà necessario integrare più incisivamente le considerazioni ambientali e climatiche nelle altre politiche, accompagnandole ad approcci più coerenti e condivisi in grado di determinare molteplici vantaggi. In questo modo sarà possibile gestire tempestivamente i difficili compromessi che si presentano, invece di affrontarli nella fase di attuazione, e mitigare più efficacemente gli inevitabili impatti. Occorre che le misure richieste siano definite a tempo debito, onde garantire il conseguimento degli obiettivi previsti. La direttiva sulla valutazione ambientale strategica <sup>(1)</sup> e la direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale <sup>(2)</sup>, se correttamente applicate, sono strumenti efficaci per assicurare che i requisiti per la protezione dell'ambiente siano integrati nei piani e nei programmi e non solo nei progetti.
86. Le autorità locali e regionali, generalmente responsabili delle decisioni in materia di uso del suolo e delle zone marine, giocano un ruolo particolarmente importante nella valutazione degli impatti ambientali e per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale in tal modo aumentando inoltre la resilienza agli impatti dei cambiamenti climatici e delle catastrofi naturali.
87. La prevista espansione delle reti energetiche e dei trasporti, comprese le infrastrutture offshore, dovrà essere compatibile con l'obiettivo di proteggere la natura e con i bisogni e gli obblighi derivanti dall'adattamento ai cambiamenti climatici. Incorporando le infrastrutture verdi in piani e programmi pertinenti è possibile contribuire a superare la frammentazione degli habitat e salvaguardare o ripristinare la connettività ecologica, migliorare la resilienza degli ecosistemi e di conseguenza assicurare la continuità nella fornitura di servizi ecosistemici, compreso il sequestro del carbonio e l'adattamento ai cambiamenti climatici, offrendo allo stesso tempo ai cittadini ambienti sani e spazi ricreativi godibili.
88. Il 7° PAA comprende un certo numero di obiettivi prioritari intesi a migliorare l'integrazione. La Commissione nelle proposte di riforma in merito alla politica agricola comune, alla politica comune di pesca, alle reti transeuropee e alla politica di coesione, ha incluso ulteriori misure a sostegno dell'integrazione ambientale e della sostenibilità. Perché il programma ottenga i risultati sperati, queste politiche dovrebbero contribuire ulteriormente al conseguimento di obiettivi e traguardi relativi all'ambiente. Allo stesso modo, anche gli sforzi tesi in primo luogo a ottenere miglioramenti ambientali dovrebbero essere progettati, ogniqualvolta possibile, in modo da dare luogo a benefici trasversali per altri settori politici. Ad esempio, le azioni volte a ripristinare gli ecosistemi possono essere progettate anche per fornire benefici ad habitat e specie o per assorbire anidride carbonica, e allo stesso tempo per migliorare la fornitura di servizi ecosistemici vitali per molti settori economici, quali l'impollinazione o la depurazione delle acque nel settore agricolo, nonché per la creazione di posti di lavoro «verdi».
89. Per migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche, entro il 2020 il 7° PAA dovrà garantire che:
- a) le politiche settoriali a livello di Unione e di Stati membri siano sviluppate e attuate in modo da sostenere obiettivi e traguardi importanti in relazione all'ambiente e al clima.
- A tal fine è necessario, in particolare:
- i) integrare le condizionalità e gli incentivi legati all'ambiente e al clima nelle iniziative politiche, senza dimenticare il riesame e la riforma della politica esistente nonché il varo di nuove iniziative, a livello di Unione e di Stati membri;
  - ii) effettuare valutazioni ex ante dell'impatto ambientale, sociale ed economico delle iniziative politiche all'idoneo livello dell'Unione e degli Stati membri, al fine di garantire la loro coerenza ed efficacia;
  - iii) dare piena attuazione alla direttiva sulla valutazione ambientale strategica e alla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale;

<sup>(1)</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30).

<sup>(2)</sup> Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 26 del 28.1.2012, pag. 1).

- iv) utilizzare le informazioni sulle valutazioni ex post riguardo all'esperienza acquisita nell'attuazione dell'acquis in materia ambientale, allo scopo di migliorarne l'attinenza e la coerenza;
- v) tenere conto dei potenziali compromessi in tutte le politiche al fine di massimizzare le sinergie ed evitare, ridurre e, possibilmente, ovviare agli effetti negativi involontari sull'ambiente.

#### AFFRONTARE LE SFIDE A LIVELLO LOCALE, REGIONALE E GLOBALE

#### Obiettivo prioritario 8: migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione

90. Il territorio dell'Unione è densamente popolato e si prevede che, entro il 2020, l'80 % della sua popolazione vivrà in zone urbane o periurbane. La qualità di vita dipenderà direttamente dallo stato in cui si trova l'ambiente urbano. Gli impatti ambientali dovuti alle città arrivano ben oltre i loro confini fisici, in quanto le città dipendono in modo sostanziale dalle regioni periurbane e rurali che devono provvedere alle loro esigenze in termini di cibo, energia, spazio e risorse, nonché gestire i loro rifiuti.
91. La maggior parte delle città deve affrontare un insieme di problemi ambientali di base simili, che comprendono la qualità dell'aria, i livelli di rumore alti, la congestione del traffico, le emissioni di gas a effetto serra, la perdita e il degrado della biodiversità, la scarsità d'acqua, le alluvioni e tempeste, la scomparsa degli spazi verdi, i siti contaminati, le aree industriali dismesse e una gestione inadeguata dei rifiuti e dell'energia. Contemporaneamente, le città dell'Unione sono all'avanguardia nello stabilire norme per la sostenibilità urbana e spesso esplorano soluzioni pionieristiche per affrontare le sfide ambientali <sup>(1)</sup>, anche per l'efficienza nell'uso delle risorse e l'economia verde attinenti alla strategia Europa 2020. Un numero sempre maggiore di città europee sta mettendo la sostenibilità ambientale al centro delle proprie strategie di sviluppo urbano.
92. La crescente urbanizzazione dell'Unione ha suscitato una presa di coscienza circa l'importanza dell'ambiente naturale nelle zone urbane. La conservazione della biodiversità mediante interventi quali la reintroduzione della dimensione naturale nell'ambiente urbano e interventi di riassetto urbano, risulta sempre più evidente. Occorre valutare e migliorare le prestazioni delle città europee in termini di biodiversità. Tale valutazione potrebbe fondarsi su uno specifico parametro di biodiversità, come ad esempio l'indice di Singapore presentato alla Conferenza delle Nazioni Unite sulla biodiversità di Nagoya, nel 2010.
93. I cittadini dell'Unione, che vivano in città o in zone rurali, traggono vantaggio da una serie di politiche e iniziative dell'Unione a favore dello sviluppo sostenibile delle aree urbane. Tuttavia, tale sviluppo sostenibile richiede una coordinazione efficace ed efficiente tra i diversi livelli dell'amministrazione, al di là dei confini amministrativi e il coinvolgimento sistematico delle autorità regionali e locali nella programmazione, formulazione e sviluppo di politiche che hanno un impatto sulla qualità dell'ambiente urbano. Il meccanismo di coordinamento rafforzato a livello nazionale e regionale proposto nell'ambito del quadro strategico comune per il prossimo periodo di finanziamento e la creazione di una rete sullo sviluppo urbano <sup>(2)</sup> sono iniziative che possono contribuire a perseguire questo obiettivo, coinvolgendo allo stesso tempo un maggior numero di gruppi di portatori d'interesse e i cittadini in generale in decisioni che li riguardano direttamente. Le autorità locali e regionali trarrebbero beneficio anche dall'ulteriore sviluppo di strumenti che semplifichino la raccolta e la gestione dei dati ambientali e che facilitino lo scambio di informazioni e migliori prassi; esse beneficerebbero inoltre degli sforzi in corso per migliorare l'attuazione del diritto ambientale a livello locale, regionale, nazionale e dell'Unione <sup>(3)</sup>. Tutto ciò è in sintonia con l'impegno preso al vertice Rio + 20 di promuovere un approccio integrato per programmare, costruire e gestire città e insediamenti urbani sostenibili. Per poter assicurare che le comunità urbane siano luoghi di vita e di lavoro sostenibili, efficienti e sani è essenziale ricorrere ad approcci integrati alla pianificazione urbana e del territorio nei quali, contemporaneamente alle sfide economiche, sociali e territoriali, siano prese pienamente in conto le considerazioni ambientali a lungo termine.
94. L'Unione dovrebbe promuovere ancora più a fondo e, dove appropriato, espandere le iniziative già esistenti a sostegno dell'innovazione e delle migliori prassi urbane nonché del collegamento in rete e degli scambi, e incoraggiare le città a dimostrare la loro capacità di agire in prima linea per lo sviluppo urbano sostenibile <sup>(4)</sup>. Le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri dovrebbero facilitare e incoraggiare l'assorbimento dei finanziamenti dell'Unione a titolo della politica di coesione e di altri stanziamenti, a sostegno degli sforzi intrapresi dalle città per uno sviluppo urbano più sostenibile, per sensibilizzare l'opinione pubblica e incoraggiare il coinvolgimento delle realtà locali <sup>(5)</sup>. Lo sviluppo di una serie di criteri di sostenibilità per le città, sui quali venga raggiunto un accordo, in base a consultazioni con gli Stati membri e altri soggetti interessati, può rappresentare una base di riferimento per simili iniziative e promuovere un approccio coerente e integrato in materia di sviluppo urbano sostenibile <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. ad esempio la relazione «Cities of tomorrow» (Commissione europea, 2011) e SWD(2012)0101.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 615.

<sup>(3)</sup> Ad esempio il sistema di informazione sulle acque per l'Europa (Water Information System for Europe — WISE), il sistema informativo europeo sulla biodiversità (Biodiversity Information System for Europe — BISE) e la piattaforma europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici (Climate — ADAPT).

<sup>(4)</sup> Alcuni esempi: il Partenariato europeo per l'innovazione su «Città e comunità intelligenti», COM(2012)4701, il premio «Capitale verde europea» e l'iniziativa di programmazione congiunta nel settore della ricerca «Europa urbana».

<sup>(5)</sup> La Commissione ha proposto di accantonare un minimo del 5 % degli stanziamenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) in ogni Stato membro per finanziare lo sviluppo urbano sostenibile integrato.

<sup>(6)</sup> Tale approccio dovrebbe basarsi su iniziative analoghe, quali ad esempio l'Agenda locale 21, e su altre prassi eccellenti.



95. Per migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione, entro il 2020 il 7° PAA deve garantire che:

- a) la maggioranza delle città dell'Unione attuino politiche in materia di pianificazione e progettazione urbana sostenibile, tra cui approcci innovativi ai trasporti e alla mobilità pubblici nell'ambiente urbano, agli edifici sostenibili, all'efficienza energetica e alla conservazione della biodiversità urbana.

A tal fine è necessario, in particolare:

- i) definire una serie di criteri per valutare le prestazioni ambientali delle città, tenendo presente gli impatti economici, sociali e territoriali;
- ii) assicurare che le città abbiano un migliore accesso alle informazioni riguardo ai finanziamenti disponibili per interventi di miglioramento della sostenibilità urbana nonché ai finanziamenti stessi;
- iii) condividere prassi eccellenti tra le città, sia all'interno dell'Unione che a livello internazionale, riguardo alle innovazioni e allo sviluppo urbano sostenibile;
- iv) nel contesto delle iniziative in corso e delle reti esistenti dell'Unione europea, creare e promuovere una comprensione comune del modo in cui contribuire a migliorare l'ambiente urbano, concentrandosi sull'integrazione dell'urbanistica agli obiettivi connessi all'efficienza delle risorse, a un'economia a basse emissioni di carbonio, innovativa, sicura e sostenibile, all'uso sostenibile del territorio urbano, alla mobilità urbana sostenibile, alla gestione e alla conservazione della biodiversità urbana, alla resilienza degli ecosistemi, alla gestione delle risorse idriche, alla salute umana, alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e all'educazione e alla sensibilizzazione ambientale.

**Obiettivo prioritario 9: aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello regionale e internazionale**

96. Assicurare l'uso sostenibile delle risorse costituisce oggi una delle sfide più urgenti su scala mondiale e riveste un'importanza centrale nella lotta per debellare la povertà e garantire al mondo un avvenire sostenibile<sup>(1)</sup>. Nel corso del vertice Rio + 20 i leader mondiali hanno riaffermato il loro impegno per lo sviluppo sostenibile e per la promozione di un avvenire sostenibile del pianeta da un punto di vista economico, sociale e ambientale per le generazioni presenti e future. Hanno riconosciuto altresì che l'importanza di un'economia verde e inclusiva quale strumento per raggiungere lo sviluppo sostenibile. Il vertice di Rio + 20 ha evidenziato che, alla luce dell'aumento della popolazione e in un mondo sempre più urbanizzato, queste sfide richiedono azioni internazionali in diversi ambiti, quali ad esempio l'acqua, gli oceani, il territorio e gli ecosistemi sostenibili, l'efficienza nell'uso delle risorse (in particolare riguardo ai rifiuti), la corretta gestione delle sostanze chimiche, l'energia sostenibile e i cambiamenti climatici. Anche l'eliminazione graduale delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, ivi comprese quelle ai combustibili fossili, richiede un intervento supplementare. Oltre a tradurre questi impegni in azioni a livello locale, nazionale e unionale, l'Unione parteciperà in modo proattivo agli sforzi intrapresi a livello internazionale per sviluppare le soluzioni necessarie a garantire uno sviluppo sostenibile a livello mondiale.

97. Il vertice Rio + 20 ha deciso di sostituire la commissione delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile con un forum politico ad alto livello, incaricato di rafforzare l'integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, nonché di seguire ed esaminare i progressi compiuti verso l'attuazione delle conclusioni di Rio + 20 e delle pertinenti conclusioni di altri vertici e conferenze delle Nazioni Unite, contribuendo in tal modo alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nell'ambito del quadro generale post 2015.

98. Molti degli obiettivi prioritari indicati nel 7° PAA possono essere pienamente raggiunti solo all'interno di un approccio globale e cooperando con paesi partner e con paesi e territori d'oltremare. Per questa ragione l'Unione e gli Stati membri dovrebbero impegnarsi in maniera risoluta, precisa, coerente e unitaria nei pertinenti processi internazionali, regionali e bilaterali. È opportuno prestare particolare attenzione al Mar Nero e alle regioni artiche, per le quali si ravvisa la necessità di intensificare la cooperazione e rafforzare la partecipazione dell'Unione, anche mediante l'adesione alla convenzione sulla protezione del Mar Nero contro l'inquinamento e l'ottenimento dello status di osservatore permanente in seno al Consiglio artico, allo scopo di affrontare nuove sfide ambientali comuni. L'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero continuare a promuovere un efficace quadro normativo per una politica ambientale globale, al quale affiancare un approccio più efficace e strategico in cui il dialogo e la cooperazione politica, a livello sia regionale che bilaterale, siano costruiti in funzione, rispettivamente, dei partner strategici dell'Unione, dei paesi candidati e vicini e dei paesi in via di sviluppo, con un sostegno finanziario adeguato.

99. Il periodo su cui si estende il 7° PAA corrisponde alle fasi cruciali della politica internazionale in materia di clima, biodiversità e sostanze chimiche. Per rispettare il limite dei 2 °C, le emissioni globali di gas a effetto serra devono essere ridotte di almeno il 50 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050. Tuttavia, gli impegni assunti finora dai paesi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra permetteranno di conseguire soltanto un terzo delle riduzioni richieste entro il 2020<sup>(2)</sup>. In assenza di un'azione globale più incisiva, è improbabile che si riescano a ridurre i

<sup>(1)</sup> Rapporto sullo sviluppo umano (UNDP, 2011).

<sup>(2)</sup> Il rapporto «Bridging the Emissions Gap» (Colmare il divario delle emissioni), del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) sottolinea che gli impegni incondizionati comportano riduzioni di circa 4 GtCO<sub>2</sub>e a fronte di una media stimata di 14 GtCO<sub>2</sub>e di riduzioni necessarie per rimanere al di sotto della soglia dei 2 °C.

cambiamenti climatici. Anche nella migliore delle ipotesi, le nazioni si troveranno a dover fronteggiare sempre più gli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici a causa delle emissioni storiche di gas a effetto serra e dovranno sviluppare strategie di adattamento a tali cambiamenti. Nel quadro della piattaforma di Durban per un'azione rafforzata, occorre arrivare a un accordo globale e solido, applicabile universalmente, adottato entro il 2015 e da attuare a partire dal 2020. L'Unione continuerà a restare coinvolta proattivamente in questo processo, anche partecipando a discussioni su come colmare il divario esistente tra gli attuali impegni a ridurre le emissioni sottoscritti rispettivamente dai paesi industrializzati e dai paesi in via di sviluppo, nonché su quali azioni intraprendere in materia di emissioni per proseguire su una strada che sia compatibile con l'obiettivo del limite di 2 °C, sulla scorta degli ultimi risultati della IPCC. L'attuazione delle conclusioni di Rio + 20 deve garantire altresì la coerenza e la complementarietà con tale processo in modo da rafforzarsi reciprocamente. Il seguito di Rio + 20 dovrebbe inoltre contribuire a ridurre le emissioni di GES, sostenendo così la lotta ai cambiamenti climatici. Parallelamente, l'Unione dovrebbe perseguire e intensificare ulteriormente i partenariati in materia di cambiamenti climatici che coinvolgono partner strategici e dovrebbe intraprendere ulteriori azioni per integrare le considerazioni sull'ambiente e sui cambiamenti climatici nelle sue politiche commerciale e di sviluppo, tenendo presenti gli impegni e i vantaggi reciproci.

100. Gli obiettivi mondiali in materia di biodiversità <sup>(1)</sup> stabiliti nel quadro della convenzione sulla diversità biologica (CDB) devono essere conseguiti entro il 2020, come punto di partenza per arrestare ed eventualmente invertire la tendenza della perdita di biodiversità a livello mondiale. L'Unione contribuirà quanto più possibile a questi sforzi, anche relativamente al raddoppio dei flussi totali delle risorse in materia di biodiversità verso i paesi in via di sviluppo entro il 2015, mantenendoli come minimo allo stesso livello fino al 2020, conformemente a quanto previsto tra gli obiettivi preliminari concordati nel contesto della strategia per la mobilitazione di risorse della CDB <sup>(2)</sup>. Occorre altresì che l'Unione contribuisca attivamente alla piattaforma scientifica intergovernativa sulla biodiversità e i servizi ecosistemici (IPBES) non appena ne sarà membro a pieno titolo, al fine di istituire un collegamento tra articolazione locale, regionale e internazionale in materia di governance della biodiversità. L'Unione continuerà a sostenere l'attuazione della convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla desertificazione (UNCCD), in particolare adottando provvedimenti intesi a realizzare un mondo esente dal degrado del suolo come concordato nella conferenza Rio + 20. Intensificherà inoltre gli sforzi per conseguire l'obiettivo concernente la corretta gestione delle sostanze chimiche durante il loro ciclo di vita, e dei rifiuti pericolosi, come ribadito alla conferenza di Rio + 20, nonché per sostenere le altre convenzioni correlate. L'Unione continuerà a svolgere un ruolo attivo e costruttivo, aiutando i processi in corso a raggiungere i loro obiettivi.
101. L'Unione può contare su buoni risultati per quanto concerne l'appartenenza ad accordi multilaterali sull'ambiente (AMA), sebbene un certo numero di Stati membri non abbia ancora ratificato gli accordi più importanti. Questo fatto compromette la credibilità dell'Unione nei negoziati pertinenti. Gli Stati membri e l'Unione dovrebbero garantire, rispettivamente, una ratifica ed un'approvazione tempestiva di tutti gli accordi multilaterali sull'ambiente dei quali sono firmatari.
102. L'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero impegnarsi in modo proattivo nell'ambito dei negoziati internazionali su questioni nuove ed emergenti, in particolare su nuove convenzioni, accordi e valutazioni e, in tale contesto, affermare con forza la loro determinazione a continuare a perseguire l'apertura, nel più breve tempo possibile, di negoziati, nell'ambito dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, su un accordo di attuazione, nel quadro della UNCLOS (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare), relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina di aree non soggette alla giurisdizione nazionale e sostenere il completamento della prima «valutazione mondiale degli oceani».
103. L'Unione dovrebbe anche far valere la propria posizione, in quanto mercato tra i più grandi del mondo, per promuovere politiche e approcci che limitino la pressione sulle risorse naturali mondiali. Può farlo modificando i modelli del consumo e della produzione, anche adottando le misure necessarie a promuovere una gestione sostenibile delle risorse a livello internazionale e ad attuare il quadro decennale di programmi sulla produzione e sul consumo sostenibili, ma anche assicurandosi che le politiche commerciali e quelle relative al mercato interno sostengano il raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici e forniscano incentivi ad altri paesi per aggiornare e applicare il loro quadro regolamentare e le norme in materia di ambiente, allo scopo di contrastare il dumping ambientale. L'Unione continuerà a promuovere lo sviluppo sostenibile negoziando e applicando disposizioni specifiche nei propri accordi in materia di commercio internazionale e degli accordi di partenariato su base volontaria per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale, che garantiscono che solo il legname prodotto legalmente possa entrare nel territorio dell'Unione in provenienza da paesi partner. In tale contesto, il regolamento dell'Unione in materia di legno <sup>(3)</sup> serve da base giuridica per un'azione dell'Unione intesa ad affrontare il problema mondiale del disboscamento illegale attraverso la propria domanda di legname e prodotti del legname. Saranno esaminate anche altre opzioni politiche per ridurre l'impatto dei consumi dell'Unione sull'ambiente a livello globale, tra cui la deforestazione e il degrado delle foreste.
104. L'Unione dovrebbe inoltre rafforzare ulteriormente il proprio contributo alle iniziative che facilitano la transizione verso un'economia verde e inclusiva a livello internazionale, quali la promozione di adeguate condizioni favorevoli e lo sviluppo di strumenti e indicatori di mercato che vadano oltre il PIL, coerentemente con le sue politiche interne.

<sup>(1)</sup> CBD Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020.

<sup>(2)</sup> Decisione CDB XI/4.

<sup>(3)</sup> Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati (GU L 295 del 12.11.2010, pag. 23).

105. L'Unione dovrebbe continuare a promuovere pratiche commerciali rispettose dell'ambiente. I nuovi obblighi definiti nel quadro dell'iniziativa dell'Unione in materia di responsabilità sociale d'impresa<sup>(1)</sup> per le imprese del settore estrattivo e del settore del legname che operano in foreste primarie, siano esse quotate oppure non quotate ma di grandi dimensioni, impongono una rendicontazione per i pagamenti versati ai governi e porteranno a maggiore trasparenza e responsabilità riguardo alle modalità di sfruttamento delle risorse naturali. Essendo uno dei principali fornitori di beni e servizi ambientali, l'Unione dovrebbe promuovere norme «verdi» a livello globale, il libero scambio di beni e servizi ambientali, una maggior diffusione delle tecnologie rispettose dell'ambiente e attente ai cambiamenti climatici, la tutela degli investimenti e dei diritti di proprietà intellettuale e lo scambio delle migliori prassi a livello internazionale.
106. Per aumentare l'efficacia dell'Unione nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale, entro il 2020 il 7° PAA deve garantire che:
- a) i risultati di Rio + 20 siano pienamente integrati nelle politiche esterne e interne dell'Unione e che quest'ultima contribuisca efficacemente agli sforzi su scala mondiale per attuare gli impegni assunti, inclusi quelli nel quadro delle convenzioni di Rio, e alle iniziative intese a promuovere la transizione a livello planetario verso un'economia verde e inclusiva nel contesto dello sviluppo sostenibile e dell'eliminazione della povertà;
  - b) l'Unione sostenga efficacemente gli sforzi intrapresi a livello nazionale, regionale e internazionale per far fronte alle sfide ambientali e climatiche e per assicurare uno sviluppo sostenibile;
  - c) venga ridotto l'impatto dei consumi interni dell'Unione sull'ambiente al di fuori dei confini unionali.
- A tal fine è necessario, in particolare:
- i) impegnarsi, nell'ambito di un approccio post 2015 coerente e di ampio respiro alle sfide universali del debellamento della povertà e dello sviluppo sostenibile, e mediante un processo inclusivo e collaborativo, per l'adozione di obiettivi per lo sviluppo sostenibile che:
    - siano coerenti con gli attuali obiettivi e indicatori concordati a livello internazionale riguardo, tra l'altro, alla biodiversità, al cambiamento climatico, all'inclusione sociale e alle piattaforme in materia di protezione sociale,
    - affrontino, a livello nazionale e internazionale, gli ambiti prioritari, quali energia, risorse idriche, sicurezza alimentare, oceani, nonché consumo e produzione sostenibili, lavoro dignitoso, buon governo e stato di diritto,
    - siano universalmente applicabili e coprano tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile,
    - vengano valutati e siano corredati da obiettivi e indicatori, tenendo conto nel contempo delle diverse circostanze, capacità e livello di sviluppo nazionali e
    - siano coerenti agli altri impegni internazionali, e di sostegno agli stessi, quali il cambiamento climatico e la biodiversità,
  - ii) contribuire a creare un più efficace programma dell'ONU per lo sviluppo sostenibile, in particolare la sua dimensione ambientale:
    - rafforzando ulteriormente il programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), secondo le conclusioni raggiunte al vertice Rio + 20; partendo dalla decisione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite di modificare la denominazione del consiglio di amministrazione dell'UNEP in Assemblea ambientale dell'UNEP<sup>(2)</sup>, pur continuando a impegnarsi per riconoscere all'UNEP lo status di agenzia specializzata,
    - sostenendo gli sforzi per aumentare le sinergie tra i diversi accordi multilaterali sull'ambiente, in particolare sulle sostanze chimiche e i rifiuti e sui poli di biodiversità; nonché
    - contribuendo a garantire che le questioni ambientali siano portate avanti con una voce forte e autorevole nell'ambito dei lavori del forum politico ad alto livello sullo sviluppo sostenibile,
  - iii) aumentare l'impatto delle diverse fonti di finanziamento, anche attraverso misure fiscali e il reperimento di risorse interne, investimenti privati, nuovi partenariati e fonti di finanziamento innovative, nonché sviluppare soluzioni per l'utilizzo degli aiuti allo sviluppo in modo da catalizzare queste e altre fonti di finanziamento nel quadro sia della strategia di finanziamento di uno sviluppo sostenibile, sia delle stesse politiche dell'Unione e anche all'interno degli impegni internazionali in materia di finanziamenti per il clima e la biodiversità;

<sup>(1)</sup> Proposte di modifica della direttiva sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza [COM(2011) 683, 2011/0307(COD)] e le direttive relative ai bilanci [COM(2011) 684, 2011/0308(COD)].

<sup>(2)</sup> Decisione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, A/67/784, del 7 marzo 2013, sulla raccomandazione inerente al consiglio di amministrazione dell'UNEP.

- iv) cooperare più strategicamente con i paesi partner. Si tratta di sviluppare la cooperazione con:
- partner strategici, per promuovere le migliori prassi nelle politiche e nella legislazione interne sull'ambiente nonché la convergenza nei negoziati multilaterali in materia di ambiente,
  - paesi che rientrano nella politica europea di vicinato, per un graduale avvicinamento alle principali politiche e norme ambientali e climatiche dell'Unione e una maggiore cooperazione per affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello regionale,
  - paesi in via di sviluppo, per sostenere i loro sforzi nella protezione dell'ambiente, nella lotta ai cambiamenti climatici e nella riduzione delle catastrofi naturali, nonché per onorare gli impegni internazionali sull'ambiente assunti quali contributo alla riduzione della povertà e allo sviluppo sostenibile,
- v) impegnarsi in modo più proattivo, coerente ed efficace negli attuali e nuovi processi multilaterali in materia di ambiente e altri progetti pertinenti, tra cui la tempestiva instaurazione di contatti con paesi terzi e altri soggetti interessati, in modo da assicurare che gli impegni per il 2020 siano rispettati a livello unionale e promossi a livello mondiale, nonché per arrivare a un accordo sulle azioni da intraprendere a livello internazionale dopo il 2020 e ratificare e intensificare gli sforzi per attuare tutti i principali accordi multilaterali in materia di ambiente con largo anticipo rispetto al 2020. Attuare il quadro decennale di programmi sulla produzione e sul consumo sostenibili;
- vi) valutare l'impatto sull'ambiente, in un contesto globale, dei consumi di cibo e beni non alimentari all'interno dell'Unione e, se de caso, formulare proposte d'intervento per tener conto degli esiti di tali valutazioni, nonché prendere in esame lo sviluppo di un piano d'azione dell'Unione in materia di deforestazione e degrado delle foreste;
- vii) promuovere l'ulteriore sviluppo e l'attuazione di sistemi di scambio di quote di emissioni su scala mondiale e agevolare i collegamenti tra di essi;
- viii) garantire il conseguimento del progresso economico e sociale nel rispetto della capacità di sostentamento della Terra, attraverso una sensibilizzazione ai limiti del pianeta, anche per quanto riguarda lo sviluppo del quadro post-2015, al fine di garantire benessere e prosperità a lungo termine.
-

## LE DIRETTIVE APPALTI 2004/17/CE E 2004/18/CE

## La direttiva 2004/17CE

La **direttiva 2004/17CE** del Parlamento e del Consiglio del 31 marzo 2004 coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (cd. **settori speciali**). La nuova direttiva, conformemente alla direttiva 93/38, all'art. 2 individua tre categorie di **soggetti aggiudicatori**, distinguendo tra:

- Amministrazioni aggiudicatrici;
- Imprese pubbliche;
- Soggetti titolari di diritti speciali ed esclusivi.

Uno degli aspetti più rilevanti dei settori speciali, infatti, che rappresenta il motivo per cui gli stessi sono stati dapprima esclusi dall'applicazione delle direttive-appalti e successivamente fatti oggetto di una specifica regolamentazione, è sicuramente la **natura giuridica** dei soggetti aggiudicatori (che può essere sia **pubblica che privata**, contrariamente alle direttive appalti che prevedono solo soggetti aggiudicatori di natura pubblica). Ciò dimostra chiaramente la volontà del legislatore comunitario di assoggettare alle **regole della concorrenza** tutti quei soggetti che, pur rivestendo dal punto di vista giuridico, carattere formalmente privato, di fatto sono sostanzialmente soggetti pubblici, nel senso che operano secondo logiche pubbliche e non private. Tale volontà appare peraltro evidente al punto 10 delle premesse, in cui si afferma come "la necessità di garantire l'effettiva liberalizzazione del mercato e il giusto equilibrio nell'applicazione delle norme sugli appalti nei settori speciali esige che gli enti interessati siano definiti in modo diverso dal riferimento alla loro qualificazione giuridica". Per tali ragioni, la loro qualificazione giuridica può essere del tutto irrilevante. Il campo di applicazione della direttiva si estende pertanto a tre categorie di soggetti aggiudicatori:

- Sono **amministrazioni aggiudicatrici**: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico;
- Sono **imprese pubbliche**: le imprese su cui le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante perché ne sono proprietarie, vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù di norme che disciplinano le imprese in questione.
- Sono **soggetti titolari diritti speciali ed esclusivi**: soggetti privati che annoverano tra le loro attività una o più delle attività proprie dei settori speciali e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi<sup>1[1]</sup> concessi loro dall'autorità competente in uno Stato membro.

Ai fini della direttiva sono considerati **settori speciali** e quindi oggetto di regolamentazione:

- gas, energia termica ed elettricità,
- l'acqua;
- i servizi di trasporto;
- i servizi postali;
- l'estrazione e prospezione di petrolio e altri combustibili.

Si ricorda che dalla nuova direttiva è **escluso il settore delle telecomunicazioni** (art. 30), ormai considerato già concorrenziale, ed è stato invece **inserito il settore dei servizi postali** (art. 6), non compreso in passato nei settori speciali. Ancora sotto il profilo dell'ambito di applicazione, l'art. 30, par. 1, prevede una procedura volta ad esonerare dall'applicazione della direttiva la prestazione di quelle attività che, nello Stato membro in cui vengono esercitate, "sono direttamente esposte alla concorrenza su mercati liberamente accessibili". Gli appalti cui la direttiva si riferisce sono.

- L'appalto di **lavori**: quelli aventi "per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato XII o di un'opera, oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera corrispondente alle esigenze specificate dall'ente aggiudicatore" (art., par. 1, lett. b);.
- L'appalto di **forniture**: "appalto avente per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti" (art. 1, par. 2, lett. c).

<sup>1[1]</sup> Sono "diritti speciali o esclusivi" quelli "concessi da un'autorità competente di uno Stato membro mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, avente l'effetto di riservare a uno o più enti l'esercizio di una attività di cui agli articoli da 3 a 7 e di incidere sostanzialmente sulla capacità di altri enti di esercitare tale attività" (art.2, par. 3).

- L'appalto di **servizi**: “appalto avente per oggetto una delle attività indicate nei due specifici allegati XVII A e XVII B della direttiva” (art. 1, par. 2, lett. d).

L'art. 16 della direttiva ha anche stabilito **nuove soglie di valore**<sup>2[2]</sup>, prevedendo espressamente che rientrino nel campo di applicazione della stessa tutti gli appalti che, al netto dell'IVA, sono pari o superiori a:

- 422.000 euro per gli appalti di forniture e servizi;
- 5.278.000 euro per gli appalti di lavori.

L'art. 17 detta poi i criteri relativi alle **modalità di calcolo del valore stimato degli appalti**, stabilendo in linea generale, che esso debba tenere conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni e di rinnovi eventuali del contratto. La direttiva contiene inoltre una serie di **esclusioni generali** dalla sua applicazione riguardanti tutti gli enti e tutti i tipi di appalto (art. 19-23), una serie di **esclusioni relative** riguardanti tutti gli enti ma solo alcuni tipi di appalti di servizi (art. 24) ed infine alcune esclusioni relative solo ad alcuni enti aggiudicatori (art. 26). Tra i casi di **esclusione generale** rientrano: gli appalti aggiudicati a scopo di rivendita o di locazione a terzi (art. 19); gli appalti aggiudicati per fini diversi dall'esercizio di un'attività interessata o per esercizio di un'attività in un paese terzo (art. 20); gli appalti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza (art. 21); gli appalti aggiudicati in forza di norme internazionali (art. 22) ed, infine, gli appalti aggiudicati ad un'impresa collegata ad una joint-venture ad un ente aggiudicatore facente parte di una joint-venture (art. 23).

Per quanto concerne le procedure di gara la direttiva ne prevede tre:

- **la procedura aperta**: quella in cui qualsiasi operatore economico interessato può presentare un'offerta (art. 1, par. 9, lett. a);
- **la procedura ristretta**: quella alla quale ogni operatore economico può chiedere di partecipare e possono presentare un'offerta solo i candidati invitati dall'ente aggiudicatore (art. 1, par. 9, lett. b);
- **la procedura negoziata**: quella in cui l'ente aggiudicatore consulta gli operatori economici di propria scelta e negozia con uno o più di essi le condizioni dell'appalto (art. 1, par. 9, lett. c);

La Direttiva contiene inoltre una serie di norme atte a garantire la **massima pubblicità** agli **avvisi** con cui si indice una **gara** (art. 42 - onde assicurare la massima partecipazione alle gare - agli **avvisi** relativi agli **appalti aggiudicati** (art. 43), nonché agli **avvisi** relativi ai **sistemi di qualificazione** (art. 41).

In materia di **qualificazione dei concorrenti**, la direttiva fissa all'art. 54 i cd. criteri di qualificazione qualitativa dei candidati, stabilendo che gli enti aggiudicatori che fissano criteri di selezione in una procedura aperta ristretta o negoziata devono farlo secondo regole e criteri oggettivi che vanno resi disponibili agli operatori economici interessati.<sup>3[3]</sup> Nel caso in cui l'ente aggiudicatore sia una amministrazione, si applicano anche i criteri di esclusione definiti dall'art. 45 della dir. 2004/18/CE, ossia le ipotesi di commissione di particolari reati<sup>4[4]</sup>. Per quanto concerne i **sistemi di qualificazione**, una delle più rilevanti differenze rispetto ai settori classici degli appalti è data dalla previsione di cui all'art. 53, secondo cui i soggetti aggiudicatori possono istituire un proprio sistema di qualificazione degli operatori economici (albi di fornitori, di prestatori di servizi, di esecutori di lavori pubblici), con la possibilità, una volta istituito il sistema, di invitare alle gare (a procedura ristretta o negoziata) solo le imprese qualificate (art. 53, par. 9). La direttiva prevede inoltre in varie disposizioni la possibilità di introdurre **criteri ambientali e sociali** negli appalti pubblici di settore speciale.<sup>5[5]</sup>

Infine, la direttiva reca, da un lato, una serie di norme (art. 45 - 48) atte a favorire il ricorso ai mezzi di comunicazione elettronici, nonché l'utilizzo di strumenti informatici e telematici nell'ambito delle tradizionali procedure di gara; dall'altro, fissa regole specifiche (artt. 15 e 48 e ss.) per l'istituzione ed il funzionamento di sistemi di acquisto interamente elettronici (sistemi dinamici di acquisto, v. art. 1, par. 5) ovvero di processi elettronici di valutazione delle offerte (aste elettroniche, art. 1, par. 6, e art. 56).

Il termine per il recepimento da parte degli Stati membri è quello del 31 gennaio 2006.

<sup>2[2]</sup> Le soglie di seguito riportate sono quelle risultanti dalle modifiche introdotte successivamente alla approvazione della direttiva (vedi l'articolo 1 del [regolamento CE n. 1874/2004](#) e successivamente l'articolo 1 del [regolamento CE n. 2083/2005](#)).

<sup>3[3]</sup> L'art. 54, par. 3, prevede che “nel caso delle procedure ristrette o negoziate, i criteri possono fondarsi sulla necessità oggettiva, per l'ente aggiudicatore, di ridurre il numero dei candidati a un livello che corrisponda a un giusto equilibrio tra caratteristiche specifiche della procedura di appalto e i mezzi necessari alla sua realizzazione. Il numero dei candidati prescelti tiene conto tuttavia dell'esigenza di garantire un'adeguata concorrenza”.

<sup>4[4]</sup> Partecipazione ad organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio dei proventi di attività illecite.

<sup>5[5]</sup> Cfr. il punto 53 dei Considerando che prevede che “Nei casi appropriati, in cui l'applicazione di misure o sistemi di gestione ambientale durante l'esecuzione dell'appalto è giustificata dalla natura dei lavori e/o dei servizi, può essere richiesta l'applicazione di tali misure o sistemi”. Cfr. anche l'art. 52, par. 3, ove si dispone che “Per gli appalti di lavori e di servizi e solo in determinati casi, per accertare la capacità tecnica dell'operatore economico, gli enti aggiudicatori possono chiedere che l'operatore economico indichi i provvedimenti di gestione ambientale che egli sarà in grado di applicare in occasione della realizzazione dell'appalto”.

## La direttiva 2004/18CE

La direttiva 2004/18/CE presenta numerosi aspetti innovativi della disciplina comunitaria degli appalti pubblici. In primo luogo essa procede alla **unificazione di tutte le norme comunitarie in materia di appalti pubblici** (a parte i cd “settore speciali”, per i quali è stata contestualmente emanata la direttiva 2004/17/CE). Alcune delle principali novità della nuova direttiva 2004/18/CE riguardano le soglie di applicazione più elevate, l'introduzione del dialogo competitivo, delle aste elettroniche, dei sistemi dinamici di acquisto, degli accordi quadro, la possibilità di partecipare alle gare con le holding.

Spetterà ai singoli Stati membri recepire il testo nel proprio ordinamento entro 21 mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea.

### **Soglie di applicazione.**

Si ricorda che le due nuove direttive hanno modificato le soglie comunitarie. Tuttavia – dopo la loro emanazione – la disciplina comunitaria è stata nuovamente ritoccata dal **Regolamento CE n. 2083 del 19 dicembre 2005**. Pertanto, le nuove soglie sono così determinate: per gli **appalti di lavori** e le **concessioni di lavori pubblici** la soglia oggi vigente è pari a **5.278.000 euro**; per gli **appalti di forniture** occorre distinguere fra appalti aggiudicati da una autorità governativa centrale (soglia di **137.000 euro**) e appalti aggiudicati da altra amministrazione (soglia di **211.000 euro**). Anche per gli **appalti di servizi** la soglia è di **137.000 euro** per gli appalti aggiudicati dalle amministrazioni centrali, mentre si innalza a 211.000 euro non solo per gli appalti aggiudicati dalle altre amministrazioni, ma anche per gli appalti aggiudicati dalle amministrazioni centrali, quando questi abbiano ad oggetto servizi della categoria 8 dell'allegato IIA, servizi di telecomunicazioni della categoria 5 dell'allegato II A, le cui voci CPV corrispondono ai numeri di riferimento CPC 7524, 7525 e 7526, servizi elencati nell'Allegato II B.

### **Centrali di committenza.**

La direttiva conferma la nozione di amministrazione aggiudicatrice e ribadisce che gli **appalti in-house** possono essere effettuati soltanto nel settore dei servizi.

La novità più rilevante consiste nell'introduzione delle cosiddette “**centrali di committenza**”, centri unici di imputazione di appalti, modellati secondo lo schema della Consip italiana. Il risultato è che gli appaltatori potrebbero trovarsi, in alcuni settori merceologici, ad avere molto meno controparti rispetto a oggi. Per il legislatore comunitario una centrale di committenza è “un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture e servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o che aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici”. La scelta di prevedere tali soggetti spetta a ogni Stato membro: “Gli stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di acquistare lavori, forniture e servizi facendo ricorso a una centrale di committenza” (art. 11, par. 1). Il principio che la direttiva afferma è quello dell'automatico rispetto delle norme comunitarie da parte di un'amministrazione che acquista lavori, forniture e servizi facendo ricorso a una centrale di committenza, ma a condizione che in precedenza la centrale di committenza abbia rispettato le norme comunitarie.

### **Il dialogo competitivo.**

Il dialogo competitivo è la nuova procedura di aggiudicazione introdotta dalla direttiva e può essere utilizzata per i soli **appalti complessi**, quando la stazione appaltante si trovi di fronte ad un appalto di cui non sia “in grado di definire i mezzi tecnici per la sua esecuzione o non sappia impostare giuridicamente o finanziariamente il progetto” (art. 1, par. 11, lettera c). Nella procedura di gara è netta la separazione tra la fase del dialogo, in cui avviene una vera e propria messa a punto, anche per fasi successive, della soluzione o delle soluzioni ritenute idonee dall'amministrazione, e la successiva fase in cui l'amministrazione riceve e valuta le offerte. Se l'amministrazione, “per ridurre il numero delle soluzioni da discutere” (art. 29), sceglie di svolgere la procedura in più fasi



successive (e deve prevederlo nel bando di gara o nel documento descrittivo), è tenuta ad applicare i criteri di aggiudicazione previsti nel bando di gara. Il dialogo può anche durare molto dal momento che è previsto che prosegua finché l'amministrazione non sia in grado di individuare, "se del caso dopo averle confrontate" (art. 29) la o le soluzioni che essa ritiene idonee e soddisfacenti. Solo dopo parte la fase di offerta, nel corso della quale le offerte possono anche successivamente essere precisate, chiarite e perfezionate. Successivamente si apre la fase della scelta della migliore offerta. In questo caso la direttiva precisa che la scelta avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Una volta individuata l'offerta economicamente più vantaggiosa, si prevede ancora la possibilità per la stazione appaltante di chiedere al migliore offerente di precisare alcuni aspetti dell'offerta e di confermare gli impegni che derivano dall'offerta presentata. È infine prevista la facoltà per l'amministrazione di stabilire premi o pagamenti per i partecipanti al dialogo.

### ***La partecipazione all'appalto con le holding.***

Per quel che riguarda la partecipazione all'appalto, in applicazione della sentenza *Ballast Noedam Groep* del 1994, si precisa che un operatore economico (e quindi il principio vale per tutti e tre i tipi di appalto, lavori, forniture e servizi) può "fare affidamento sulle capacità di altri soggetti a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi" (art. 47, par. 2), provando che "per l'esecuzione dell'appalto disporrà delle risorse necessarie, per esempio, presentando l'impegno di tale soggetto di mettere a disposizione dell'operatore economico le risorse necessarie" (*idem*). Questa possibilità può essere utilizzata anche dai raggruppamenti che, a loro volta, possono "fare assegnamento sulle capacità dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti" (art. 47, par. 3). La norma sembra aprire la strada alla candidatura di soggetti, per esempio gruppi o holding, ma anche ati (associazioni temporanee di imprese), che potrebbero qualificarsi a un appalto pure con le referenze di altri soggetti o con altri soggetti anche estranei al raggruppamento. E ciò sarà possibile, sia con una semplice lettera di impegno del soggetto che apporterà le referenze, sia con altri mezzi (dal momento che la direttiva testualmente afferma che "l'impegno" è solo un esempio di dimostrazione nei confronti della stazione appaltante, della messa a disposizione delle risorse necessarie).

### ***Sistemi dinamici di acquisizione e aste elettroniche.***

Ulteriori innovazioni riguardano i cosiddetti sistemi dinamici di acquisto e le aste elettroniche. Il "**sistema dinamico di acquisizione**" (art. 33), istituito con pubblico incanto, è caratterizzato dall'essere funzionale soprattutto agli acquisti di uso corrente per i quali, di norma, quanto disponibile sul mercato è già in grado di soddisfare le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice. In buona sostanza, si tratta di sistemi elettronici aperti che per una durata limitata (non possono durare per più di quattro anni) consentono agli operatori economici di formulare un'offerta indicativa nell'arco di un certo periodo di tempo. I candidati in possesso dei requisiti minimi per l'accesso alla gara possono quindi presentare offerte che siano in linea con il capitolato d'oneri messo a disposizione dalla stazione appaltante e le offerte formulate possono essere migliorate in ogni momento. Quindi, una volta pubblicato il bando di gara e reso noto il capitolato d'oneri, le stazioni appaltanti lasceranno libero l'accesso in via elettronica alla documentazione di gara. Le offerte dovranno essere valutate entro 15 giorni dalla loro ricezione e comunicata all'offerente l'eventuale ammissione nel sistema dinamico o il rigetto dell'offerta.

Le **aste elettroniche** sono invece dei processi che si inseriscono all'interno delle usuali procedure di aggiudicazione e costituiscono un sistema di negoziazione delle offerte che precede l'aggiudicazione dell'appalto. Non possono in alcun modo essere utilizzate quando si tratti di appalti di servizi o di lavori che abbiano a oggetto "prestazioni intellettuali quali la progettazione di lavori" (art. 1, comma 7). Tale esclusione comporta anche che non potrà essere utilizzata nelle procedure di appalto integrato in cui la stazione appaltante chiede all'impresa, associando o individuando un progettista, di predisporre la progettazione esecutiva dell'intervento da realizzare. Si può fare ricorso all'asta elettronica quando "le specifiche dell'appalto possono essere fissate in maniera precisa" (art. 54, par. 2). L'oggetto dell'asta elettronica è ben determinato: può infatti riguardare il prezzo o i prezzi (o valori) degli elementi dell'offerta previsti dal capitolato nel caso di appalto aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Come di consueto anche l'impiego dell'asta elettronica deve essere segnalato dall'amministrazione nel bando di gara.



L'asta si conclude in una data fissata o quando non si ricevono più nuovi prezzi o, ancora, quando si è raggiunto il numero di fasi previsto nel bando.

### **Gli accordi quadro.**

La direttiva unificata estende ai settori tradizionali anche l'utilizzazione degli accordi quadro già previsti dalla direttiva settori speciali (93/38/CEE), ma essi non saranno applicabili in caso di appalti di servizi aventi a oggetto prestazioni intellettuali. In particolare, viene definito come accordo quadro un accordo concluso tra una o più amministrazioni e uno o più operatori economici con lo scopo di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare in un determinato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e le quantità previste. In sede di aggiudicazione degli appalti pubblici basati su un accordo quadro, le parti non possono apportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate in tale accordo. Un accordo quadro potrà durare al massimo quattro anni. Sono stabiliti diversi criteri di aggiudicazione a seconda che l'accordo quadro sia concluso con un solo operatore economico o con più operatori economici.

Il termine per il recepimento da parte degli Stati membri è quello del **31 gennaio 2006**.

---

1 Sono "diritti speciali o esclusivi" quelli "concessi da un'autorità competente di uno Stato membro mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, avente l'effetto di riservare a uno o più enti l'esercizio di una attività di cui agli articoli da 3 a 7 e di incidere sostanzialmente sulla capacità di altri enti di esercitare tale attività" (art.2, par. 3).

6[2] Le soglie di seguito riportate sono quelle risultanti dalle modifiche introdotte successivamente alla approvazione della direttiva (vedi l'articolo 1 del regolamento CE n. 1874/2004 e successivamente l'articolo 1 del regolamento CE n. 2083/2005).

7[3] L'art. 54, par. 3, prevede che "nel caso delle procedure ristrette o negoziate, i criteri possono fondarsi sulla necessità oggettiva, per l'ente aggiudicatore, di ridurre il numero dei candidati a un livello che corrisponda a un giusto equilibrio tra caratteristiche specifiche della procedura di appalto e i mezzi necessari alla sua realizzazione. Il numero dei candidati prescelti tiene conto tuttavia dell'esigenza di garantire un'adeguata concorrenza".

8[4] Partecipazione ad organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio dei proventi di attività illecite.

9[5] Cfr. il punto 53 dei Considerando che prevede che "Nei casi appropriati, in cui l'applicazione di misure o sistemi di gestione ambientale durante l'esecuzione dell'appalto è giustificata dalla natura dei lavori e/o dei servizi, può essere richiesta l'applicazione di tali misure o sistemi". Cfr. anche l'art. 52, par. 3, ove si dispone che "Per gli appalti di lavori e di servizi e solo in determinati casi, per accertare la capacità tecnica dell'operatore economico, gli enti aggiudicatori possono chiedere che l'operatore economico indichi i provvedimenti di gestione ambientale che egli sarà in grado di applicare in occasione della realizzazione dell'appalto".

**DECISIONE N. 1600/2002/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 22 luglio 2002 che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente**

(...)

**Art. 3**

**Approcci strategici per la realizzazione degli obiettivi ambientali**

(...)

6) Garantire che i singoli consumatori, le imprese e gli enti pubblici nel loro ruolo di acquirenti dispongano di migliori informazioni sui processi e sui prodotti in termini di impatto ambientale per raggiungere modelli di consumo sostenibile. A tal fine è necessario:

- incoraggiare la diffusione di marchi ecologici e di altre forme di informazioni ed etichettatura ambientali che consentano ai consumatori di comparare le prestazioni ambientali di prodotti dello stesso tipo;
- incentivare il ricorso ad autodichiarazioni ambientali attendibili ed evitare le dichiarazioni ingannevoli;
- promuovere una politica di appalti pubblici «verdi» che consenta di tener conto delle caratteristiche ambientali e di integrare eventualmente nelle procedure di appalto considerazioni ambientali inerenti al ciclo di vita, compresa la fase della produzione, nel rispetto delle regole comunitarie di concorrenza e del mercato interno, attraverso linee guida sulle buone prassi e avviando un riesame degli appalti verdi all'interno delle istituzioni comunitarie.

(...)



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.6.2003  
COM(2003) 302 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO  
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Politica integrata dei prodotti**

Sviluppare il concetto di “ciclo di vita ambientale”

## 1. INTRODUZIONE

Uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea è lo sviluppo sostenibile, che consiste nel soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere quelli delle generazioni future. Questo obiettivo è stato ribadito in occasione del Consiglio europeo di Göteborg del 2001, che ha aggiunto una dimensione ambientale al processo di Lisbona, sotto forma di una strategia per lo sviluppo sostenibile<sup>1</sup>.

La strategia individuava varie azioni da intraprendere in campo ambientale, sulla base dei temi prioritari stabiliti dal Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente<sup>2</sup>. In materia di gestione più responsabile delle risorse naturali, il Consiglio europeo conveniva sulla necessità di attuare in collaborazione con le imprese una politica integrata dei prodotti comunitaria, intesa a ridurre il consumo di risorse e l'impatto dei rifiuti sull'ambiente.

La Commissione ha sviluppato la politica integrata dei prodotti (IPP) in collaborazione con le parti interessate e basandosi su una serie di studi<sup>3</sup>. Il tema è stato innanzitutto discusso con le parti interessate in occasione di una conferenza organizzata nel 1998, e poi affrontato l'anno successivo nel corso della riunione informale dei ministri dell'ambiente dell'Unione europea tenutasi a Weimar. Nelle conclusioni della Presidenza si accoglieva con favore l'intenzione della Commissione di adottare un Libro verde in materia, e si sottolineava che il miglioramento delle condizioni di commercializzazione dei prodotti ecologici sul mercato europeo avrebbe contribuito a rafforzare la competitività dell'industria europea. La Commissione ha adottato il Libro verde nel febbraio 2001, avviando un processo di consultazione delle parti interessate (per maggiori informazioni cfr. l'allegato I).

Dalle consultazioni è emerso chiaramente che la politica integrata dei prodotti può svolgere un ruolo molto importante a favore dello sviluppo sostenibile. La presente comunicazione intende ribadire i motivi per i quali è necessaria una dimensione di prodotto nella politica ambientale. Il capitolo 2 descrive l'approccio della politica integrata dei prodotti ("approccio IPP"), mentre il capitolo 3 enuncia i principi guida della strategia comunitaria in materia. Gli altri capitoli indicano a grandi linee le azioni che la Commissione intende intraprendere per favorire l'adozione dell'approccio IPP.

---

<sup>1</sup> Conclusioni della Presidenza - Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 giugno 2001, paragrafi 19-32. Cfr. <http://ue.eu.int/pressData/it/ec/00200-r1.i1.pdf>.

<sup>2</sup> Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, GU L 242 del 10.9.2002, pagg. 1-15.

<sup>3</sup> Cfr. ad esempio <http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/ippsum.pdf>.

## 2. PERCHÉ È NECESSARIA UNA DIMENSIONE DI PRODOTTO NELLA POLITICA AMBIENTALE?

Negli ultimi anni, la Commissione ha iniziato a riconsiderare le politiche relative all'impatto ambientale dei prodotti. Tutti i prodotti e i servizi<sup>4</sup> hanno un impatto ambientale<sup>5</sup>, tanto durante la produzione quanto durante l'uso o lo smaltimento finale. Se da un lato l'esatta natura di questo impatto è complessa e difficile da quantificare, dall'altro è evidente la potenziale ampiezza del problema<sup>6</sup>. Allo stesso tempo, la continuità della crescita economica e il benessere sono fortemente influenzati dalla produzione e dal consumo dei prodotti. La sfida consiste nel conciliare il miglioramento del benessere e degli stili di vita, che spesso sono direttamente influenzati dai prodotti, con la tutela dell'ambiente. In altri termini, occorre trovare soluzioni vincenti sotto tutti i profili, in cui il miglioramento ambientale vada di pari passo con il miglioramento delle prestazioni dei prodotti e favorisca la competitività dell'industria a lungo termine. Questo è l'obiettivo della politica integrata dei prodotti.

Fino ad ora, le politiche ambientali di prodotto hanno avuto la tendenza a concentrarsi sulle grandi fonti di inquinamento puntuali, come le emissioni industriali o i problemi relativi alla gestione dei rifiuti, spesso peraltro con buoni risultati. Tuttavia è ormai evidente la necessità di adottare, a complemento delle misure esistenti, una politica che prenda in considerazione l'intero ciclo di vita del prodotto, compresa la fase dell'utilizzazione. Ciò dovrebbe assicurare che gli impatti ambientali generati lungo l'intero ciclo di vita siano affrontati in modo integrato, e non semplicemente trasferiti da una fase all'altra del ciclo, e dovrebbe inoltre significare che l'intervento avviene nella fase del ciclo di vita in cui è possibile ridurre l'impatto ambientale complessivo e il consumo di risorse nel modo più efficace e al minor costo. Per conseguire i risultati desiderati, questa politica deve tener conto di varie caratteristiche dei prodotti, che ne fanno un oggetto diffuso delle misure di riduzione dell'inquinamento.

In primo luogo, **la quantità complessiva di prodotti è in aumento**. L'incremento del reddito disponibile<sup>7</sup> consente l'acquisto di una maggiore quantità di prodotti. Ad esempio, se in precedenza una famiglia doveva accontentarsi di un unico telefono di rete fissa, oggi spesso in ogni casa sono presenti più apparecchi telefonici. Contemporaneamente la dimensione media delle famiglie diminuisce, favorendo la

---

<sup>4</sup> Per motivi di semplicità nelle pagine che seguono si farà riferimento unicamente ai prodotti, fermo restando che anche i servizi sono compresi nell'ambito generale di applicazione dell'IPP (cfr. capitolo 4).

<sup>5</sup> Si considerano compresi negli impatti ambientali anche gli impatti sulla salute umana.

<sup>6</sup> Ad esempio un solo prodotto, l'automobile, è responsabile di circa l'80% delle emissioni di CO<sub>2</sub> dell'Unione europea provenienti dal settore dei trasporti, ossia il settore le cui emissioni sono aumentate più rapidamente. Contemporaneamente cresce il numero di automobili per abitante (+14 % tra il 1990 e il 1999), determinando un maggior consumo di risorse per la loro fabbricazione e un maggior consumo di spazio per la realizzazione di parcheggi e strade, nonché maggiori problemi per lo smaltimento dei rifiuti, e ciò nonostante le forti riduzioni delle emissioni per automobile e i notevoli sforzi dell'industria, in particolare l'accordo volontario per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 25 % entro il 2008. Negli ultimi decenni si è ottenuta una riduzione estremamente significativa anche delle emissioni di altri inquinanti.

<sup>7</sup> Tra il 1980 e il 1997 la spesa dei consumatori è aumentata del 46% in termini reali, passando dalla soddisfazione dei bisogni fondamentali, come l'alimentazione e la casa, verso beni maggiormente legati a scelte personali, come i trasporti, i combustibili e le attività ricreative (fonte: *EEA Fact Sheet 2001 – YIR01HH04*).

moltiplicazione di alcuni prodotti per la casa<sup>8</sup>. Ciò significa che sono in circolazione maggiori quantità degli stessi prodotti e che aumenta la loro diffusione. Pertanto qualsiasi politica di prodotto deve avere come obiettivo la riduzione degli impatti ambientali di maggiori quantità di prodotti.

In secondo luogo, **esiste una varietà sempre maggiore di prodotti e servizi**. I prodotti di base sono ormai disponibili in molte versioni differenti: ad esempio esistono vari tipi di schermi televisivi (a tubi catodici, a cristalli liquidi o al plasma). Qualsiasi politica di prodotto deve essere sufficientemente flessibile da poter prendere contemporaneamente in considerazione più varietà dello stesso prodotto.

In terzo luogo, **l'innovazione crea costantemente nuovi tipi di prodotti**. Ad esempio, negli ultimi 20 anni si è passati dai giradischi ai lettori di compact disc, che ben presto potrebbero essere a loro volta soppiantati dai lettori DVD. Il ciclo di innovazione dei componenti spesso è ancora più breve; basti pensare al rapido sviluppo di microprocessori sempre più potenti per i computer. Una politica di prodotto deve sfruttare questa creatività nell'interesse dell'ambiente oltre che dell'economia.

In quarto luogo, **i prodotti sono commercializzati in tutto il mondo**. Il mercato unico e gli accordi multilaterali per la riduzione degli ostacoli al commercio e agli investimenti hanno contribuito ad un'economia sempre più globalizzata, in cui le merci di molti paesi sono commercializzate a livello internazionale. L'origine dei prodotti in vendita nei negozi si è notevolmente diversificata. Una politica di prodotto deve tener conto della natura internazionale del commercio e rispettare gli accordi internazionali in vigore, e in particolare le regole dell'Organizzazione mondiale per il commercio.

In quinto luogo, **i prodotti sono sempre più complessi**. Ciò significa che le conoscenze specializzate si concentrano sempre più nelle mani dei responsabili della progettazione. È molto difficile per chi deve emanare le norme, per non parlare del pubblico in generale, avere un'idea realistica dei progressi tecnici realizzabili. Per questo motivo qualsiasi politica di prodotto deve responsabilizzare i produttori e i progettisti affinché i loro prodotti soddisfino i criteri convenuti in materia di salute, sicurezza e ambiente.

In sesto luogo, **pur potendo essere progettato in maniera ottimale, un prodotto può essere usato o smaltito in modo inadeguato, causando notevoli impatti ambientali**. Anche se i prodotti possono essere progettati in modo da generare il minore impatto ambientale possibile, i consumatori possono comunque utilizzarli in modo dannoso per l'ambiente. Ad esempio, l'uso di lampadine elettriche a basso consumo energetico produce notevoli benefici ambientali, che tuttavia si realizzano pienamente solo spegnendo la luce quando non serve. Analogamente, se i prodotti sono smaltiti in modo inadeguato, ad esempio in discariche abusive, la loro progettazione non può considerarsi responsabile dei danni ambientali che ne derivano.

---

<sup>8</sup> Tra il 1980 e il 1995 la dimensione media delle famiglie nell'Unione europea si è ridotta da 2,82 a 2,49 componenti, tendenza che dovrebbe ulteriormente proseguire (fonte: *EEA Fact Sheet 2001 – YIR01HH03*).

Infine, **il ciclo di vita dei prodotti coinvolge un numero crescente di attori**. La crescente complessità dei prodotti e i processi di globalizzazione implicano il coinvolgimento di vari attori differenti durante il ciclo di vita di un prodotto. Una politica di prodotto deve essere in grado di tener conto dei diversi attori coinvolti, e del fatto che un prodotto può essere assemblato, commercializzato o utilizzato a migliaia di chilometri di distanza, in società caratterizzate da sistemi di valori completamente differenti. È quindi difficile per un determinato attore in una fase del ciclo di vita del prodotto avere un'idea chiara dei problemi che potrebbero verificarsi nelle altre fasi: ad esempio potrebbero non essere note le condizioni di fabbricazione dei prodotti. Pertanto una politica di prodotto deve contribuire a migliorare il flusso di informazioni lungo la filiera produttiva.

I fattori ora indicati mettono in evidenza la necessità di introdurre una dimensione di prodotto nella politica ambientale, che dovrà considerare i prodotti in maniera globale, coinvolgendo il maggior numero possibile di attori e rendendoli responsabili delle loro scelte. Ciò dovrebbe rappresentare un valido complemento alle misure esistenti relative ai prodotti. L'approccio IPP, descritto nel capitolo seguente, cerca di affrontare questa sfida, promuovendo nel contempo i più ampi obiettivi economici e sociali dell'Unione europea definiti nella strategia di Lisbona e rispettando gli obblighi derivanti dai trattati internazionali.

### 3. L'APPROCCIO IPP

L'approccio IPP, sviluppato gradualmente durante gli ultimi dieci anni, è ormai generalmente riconosciuto come uno strumento potenzialmente molto efficace per tener conto della dimensione ambientale dei prodotti. Questo approccio è basato su cinque principi fondamentali:

- **considerazione del ciclo di vita (*life-cycle thinking*)<sup>9</sup>**: considera il ciclo di vita di un prodotto e mira a ridurre l'impatto ambientale complessivo (“dalla culla alla tomba”), cercando nel contempo di evitare che le iniziative incentrate su singole fasi del ciclo di vita si limitino semplicemente a trasferire il carico ambientale su altre fasi. Considerando l'intero ciclo di vita di un prodotto in modo integrato, l'IPP promuove nel contempo la coerenza complessiva degli interventi, incoraggiando l'adozione di misure destinate a ridurre l'impatto sull'ambiente nelle fasi del ciclo di vita in cui esse possono risultare più efficaci e meno costose per le imprese e per la società;
- **collaborazione con il mercato**: prevede l'introduzione di incentivi per orientare il mercato verso soluzioni più sostenibili, incoraggiando la domanda e l'offerta di prodotti più ecologici e premiando le imprese innovative, all'avanguardia e impegnate a promuovere lo sviluppo sostenibile;
- **coinvolgimento delle parti interessate**: l'obiettivo è incoraggiare tutti coloro che entrano in contatto con il prodotto (le industrie, i consumatori e le autorità pubbliche) ad intervenire nell'ambito della propria sfera di influenza, e promuovere la cooperazione tra le varie parti interessate. L'industria può studiare

---

<sup>9</sup> Questo concetto va distinto dall'analisi del ciclo di vita (*Life Cycle Assessment - LCA*) che implica la quantificazione e la valutazione degli impatti ambientali di un prodotto lungo l'intero ciclo di vita, anche se, per motivi pratici, entro limiti ben definiti.



il modo per integrare più efficacemente le considerazioni ambientali nella progettazione dei prodotti, mentre i consumatori possono valutare come scegliere i prodotti più ecologici al momento dell'acquisto<sup>10</sup> e come utilizzarli e smaltirli in modo più corretto. Le autorità pubbliche possono stabilire il quadro giuridico ed economico di base e intervenire direttamente sui mercati, ad esempio acquistando prodotti più ecologici;

- **miglioramento continuo:** spesso è possibile apportare vari miglioramenti per ridurre l'impatto ambientale di un prodotto lungo tutto il suo ciclo di vita, dalla progettazione fino alla fabbricazione, all'uso e allo smaltimento finale, tenendo conto dei parametri stabiliti dal mercato. Anziché fissare una soglia precisa da raggiungere, l'approccio IPP mira ad un miglioramento continuo<sup>11</sup>. Di conseguenza, ciascuna impresa può stabilire il proprio ritmo e concentrarsi sui miglioramenti che presentano il miglior rapporto costi-efficacia;
- **molteplicità degli strumenti di azione:** a causa della varietà di prodotti disponibili e dei diversi soggetti interessati, l'approccio IPP ricorre a vari strumenti differenti, che vanno dalle iniziative volontarie agli strumenti normativi, dagli interventi su scala locale fino alle azioni a livello internazionale. La politica integrata dei prodotti tende chiaramente a privilegiare l'approccio volontario, pur non escludendo, ove necessaria, anche l'adozione di misure obbligatorie. Il fattore determinante è l'efficacia dello strumento per raggiungere il risultato desiderato ai fini dello sviluppo sostenibile.

#### 4. LA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI POLITICA INTEGRATA DEI PRODOTTI

Come indicato nel paragrafo 1, la politica integrata dei prodotti è parte integrante della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile. Il suo obiettivo principale è ridurre l'impatto ambientale dei prodotti lungo l'intero ciclo di vita, ricorrendo, ove possibile, ad un approccio orientato al mercato, nel quale integrare le considerazioni relative alla competitività. La politica integrata dei prodotti favorirà infatti una maggiore coerenza degli interventi, sia all'interno del ciclo di vita sia tra i vari strumenti di azione, rafforzando in tal modo la competitività delle imprese. L'esperienza derivante dal ricorso ad alcuni strumenti di gestione ambientale dimostra che la crescente consapevolezza ambientale delle imprese può accompagnarsi ad una riduzione dei costi. Inoltre, in un mondo sempre più dominato dalla concorrenza, le prestazioni ambientali possono costituire un fattore in grado di offrire alle imprese o ai loro prodotti un vantaggio competitivo; in effetti, alcune imprese utilizzano le loro prestazioni ambientali come strumento di *marketing*. La politica ambientale di prodotto favorirà queste imprese, garantendo loro soprattutto una maggiore visibilità.

---

<sup>10</sup> Nella presente comunicazione per "prodotti più ecologici" si intendono i prodotti i cui impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita sono inferiori rispetto a prodotti analoghi destinati a svolgere la stessa funzione.

<sup>11</sup> Ciò non significa che i limiti fissati per legge non possano essere utili per favorire il miglioramento continuo, ma semplicemente che si tratta di strumenti meno flessibili, aspetto che in alcuni casi può peraltro risultare opportuno.

Già esistono attualmente alcuni metodi per valutare gli impatti ambientali di un prodotto lungo l'intero ciclo di vita. L'esperienza acquisita attraverso l'applicazione iniziale dell'IPP agli aspetti ambientali dei prodotti permetterà di disporre di una solida base di conoscenze per poter poi procedere ad una valutazione del più vasto impatto sulla sostenibilità.

Naturalmente, ai fini dell'ulteriore sviluppo della politica integrata dei prodotti, occorrerà tener conto di altre politiche. La Comunità già dispone di un vasto e importante complesso di norme che regolano in particolare le caratteristiche e il commercio dei prodotti, ad esempio nel quadro del mercato interno o della politica di concorrenza. In linea di principio, la politica integrata dei prodotti fungerà da complemento alla normativa in vigore favorendo - su base volontaria - nuovi miglioramenti per quei prodotti le cui caratteristiche non richiedono necessariamente un intervento legislativo.

Al momento di tradurre in pratica le proposte contenute nella presente comunicazione, si terrà pienamente conto degli obblighi contratti dalla Comunità in virtù del diritto internazionale, soprattutto in materia commerciale, nonché dei principi che regolano le altre politiche comunitarie. Inoltre tutte le nuove proposte legislative saranno soggette alle regole della Commissione sulla valutazione d'impatto<sup>12</sup>, in modo da garantire un approccio equilibrato che tenga conto dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile. Lo sviluppo della politica integrata dei prodotti si baserà sull'esperienza derivante dagli strumenti ambientali già esistenti, come i sistemi di gestione ambientale e le etichette ecologiche.

Per conseguire il suo obiettivo, la politica integrata dei prodotti svolgerà tre funzioni essenziali.

In primo luogo essa **contribuirà** ad affrontare i problemi ambientali individuati nella strategia per lo sviluppo sostenibile e nel Sesto programma di azione in materia di ambiente. Senza una dimensione di prodotto, le possibilità di risolvere tali problemi saranno indubbiamente inferiori. La politica integrata dei prodotti costituirà un elemento fondamentale delle misure di attuazione delle future strategie tematiche in materia di uso sostenibile delle risorse e prevenzione e riciclo dei rifiuti, e sarà inoltre strettamente collegata con il futuro piano d'azione per le tecnologie ambientali. A livello internazionale, la politica integrata dei prodotti fornirà un importante contributo al quadro decennale di programmi a sostegno di modelli sostenibili di produzione e consumo concordato al Vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile nel settembre 2002<sup>13</sup>.

In secondo luogo essa **integrerà** le politiche di prodotto esistenti, fornendo un quadro concettuale più ampio, basato sul ciclo di vita, nel quale considerare i collegamenti con tutti gli altri problemi ambientali. A tal fine si terrà conto del fatto che non si parte da zero, in quanto il concetto di ciclo di vita è già stato recepito in una certa misura da alcune politiche di prodotto: basti pensare, ad esempio, all'approccio "dai campi alla tavola" nel settore dell'agricoltura e della sicurezza alimentare.

---

<sup>12</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione sulla valutazione d'impatto, COM(2002) 276 def. del 5.6.2002.

<sup>13</sup> Cfr. il paragrafo 14 del piano di attuazione approvato dal vertice di Johannesburg e il paragrafo 8 delle conclusioni del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del 30.9.2002.

In terzo luogo, ed è l'aspetto più importante, l'IPP rafforzerà il **coordinamento e la coerenza** tra i vari strumenti ambientali, attuali e futuri, della politica dei prodotti. Ciò consentirà di sfruttare appieno le potenziali sinergie esistenti tra i vari strumenti, favorendone lo sviluppo integrato. Inoltre, grazie all'integrazione dell'approccio basato sul ciclo di vita, l'IPP accrescerà l'efficacia delle misure di politica ambientale relative ai prodotti, mettendo in evidenza i compromessi necessari e, una volta adottate le decisioni politiche, coordinandone l'attuazione. Questo maggiore coordinamento gioverà sia alla competitività delle imprese sia alla tutela dell'ambiente.

Per conseguire questo obiettivo occorrerà del tempo. Al fine di procedere in questa direzione la Commissione si concentrerà su due azioni tra loro collegate:

- stabilire le condizioni generali per favorire un miglioramento continuo delle prestazioni ambientali lungo il ciclo di vita dei prodotti, durante le fasi di produzione, uso e smaltimento;
- focalizzare l'attenzione sui prodotti che presentano il maggiore potenziale di miglioramento ambientale.

La presente comunicazione descrive le iniziative che la Commissione intende intraprendere per attuare queste due azioni. Tuttavia, per il buon esito della politica integrata dei prodotti, è essenziale la cooperazione attiva di tutte le altre parti interessate, che dovranno sforzarsi di migliorare le loro prestazioni ambientali; per questo motivo anche in futuro sarà necessaria la loro collaborazione ai fini dell'ulteriore sviluppo di tale politica. L'allegato II contiene un elenco indicativo di quelli che la Commissione ritiene siano i compiti e le responsabilità degli Stati membri<sup>14</sup> e delle altre parti interessate.

Nella fase iniziale, la Commissione si concentrerà sui prodotti<sup>15</sup> anziché sui servizi. Ciò non significa che i servizi siano esclusi dal campo di applicazione dell'IPP, ma semplicemente che la considerazione del ciclo di vita è più avanzata per i prodotti rispetto ai servizi e che la normativa comunitaria in materia è più sviluppata. Sarà quindi più semplice per la Commissione dare avvio all'IPP in questo settore.

## **5. STABILIRE LE CONDIZIONI GENERALI PER FAVORIRE UN MIGLIORAMENTO AMBIENTALE CONTINUO**

In questo capitolo saranno esaminati alcuni strumenti già utilizzati - soprattutto nell'industria- per rendere i prodotti più ecologici o adattabili a tal fine, fermo restando che ovviamente non tutti gli strumenti sono adeguati a tutti i prodotti.

### **5.1. Gli strumenti necessari per creare un quadro giuridico ed economico adeguato**

Per promuovere un continuo miglioramento ambientale è necessario incoraggiare i produttori a realizzare nuove generazioni di prodotti più ecologici sulla base del

---

<sup>14</sup> Nella presente comunicazione ogni riferimento agli Stati membri si intende esteso ai paesi candidati e in via di adesione.

<sup>15</sup> La presente comunicazione non intende alterare in alcun modo le nozioni giuridiche di "prodotto", "produttore", "tipo di prodotto" ecc.

concetto di ciclo di vita e tenendo conto dei parametri stabiliti dal mercato. È inoltre necessario incoraggiare i consumatori ad acquistare tali prodotti. Perché la politica integrata dei prodotti sia efficace occorre un quadro giuridico ed economico che promuova lo sviluppo e l'acquisto di prodotti più ecologici, riducendo tendenzialmente al minimo l'intervento statale. A questo proposito il ruolo della Commissione è di assicurare che gli strumenti che rientrano nelle sue competenze favoriscano un'evoluzione in questa direzione. Gli strumenti utilizzabili a tal fine sono descritti nel riquadro 1.

### Riquadro 1

#### *a) Imposte e sovvenzioni*

L'obiettivo di lungo termine della Commissione è di pervenire a stabilire il giusto prezzo<sup>16</sup> mediante l'internalizzazione dei costi esterni ambientali, in modo tale che il prezzo di ciascun prodotto rifletta accuratamente i suoi impatti ambientali. I segnali di prezzo forniscono un incentivo al continuo miglioramento delle prestazioni ambientali dei prodotti lungo l'intero ciclo di vita; essi favoriscono e rafforzano misure quali l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici e l'introduzione di obblighi in materia di progettazione dei prodotti, premiando dal punto di vista economico la progettazione e la produzione di prodotti più ecologici. I prezzi forniscono inoltre importanti informazioni ai consumatori, incoraggiandoli ad acquistare i prodotti con il minore impatto ambientale. La Commissione ha già presentato varie proposte riguardanti la tassazione dei prodotti energetici a livello europeo<sup>17</sup>. Recentemente il Consiglio ha raggiunto un accordo politico unanime sulla proposta di direttiva che ristruttura il quadro comunitario per l'imposizione dei prodotti energetici, presentata nel 1997. La proposta estenderà le aliquote minime comunitarie a tutti i prodotti energetici, fornendo agli Stati membri un quadro più coerente per utilizzare la tassazione dell'energia come strumento per perseguire i loro obiettivi ambientali e altri obiettivi strategici. La Commissione continuerà a promuovere e incoraggiare il ricorso ad altre misure fiscali, quali le imposte e gli incentivi ambientali, al livello più opportuno (locale, nazionale o comunitario).<sup>18</sup>

Tuttavia, alla luce delle osservazioni formulate dalle parti interessate, e in particolare dagli Stati membri, la Commissione non prenderà per il momento iniziative destinate a ridurre le aliquote IVA applicabili ai prodotti recanti il marchio comunitario di qualità ecologica<sup>19</sup>. Per altri tipi di imposte, gli Stati membri dovranno, ove opportuno, promuovere e incoraggiare il ricorso a misure fiscali per favorire i prodotti più ecologici.

Inoltre, nel quadro del Sesto programma di azione in materia di ambiente, la

<sup>16</sup> Ciò significa cercare di fare in modo che il prezzo corrisposto dal consumatore per un determinato prodotto comprenda i costi di tutti gli impatti ambientali generati da tale prodotto.

<sup>17</sup> La proposta di direttiva recante modifica della direttiva 92/81/CEE e della direttiva 92/82/CEE al fine di istituire un regime fiscale specifico per il gasolio utilizzato come carburante per fini professionali e al ravvicinamento dell'accisa sulla benzina e il gasolio, presentata dalla Commissione nel 2002 è ancora in discussione al Consiglio.

<sup>18</sup> Cfr. in proposito l'articolo 3, paragrafo 4, terzo trattino della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, GU L 242 del 10.9.2002, pagg. 1-15. Naturalmente il ricorso alle misure fiscali deve avvenire nel rispetto della normativa in materia di mercato interno.

<sup>19</sup> L'analisi terrà inoltre conto dei risultati dell'esperienza relativa alla riduzione delle aliquote IVA applicate ai servizi ad alta intensità di manodopera.

Commissione definirà un elenco di criteri per individuare i sussidi negativi dal punto di vita ambientale<sup>20</sup>, in modo da poter disporre di dati attendibili per procedere alla loro eliminazione. La Commissione ha inoltre adottato gli orientamenti in materia di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, che consentono gli aiuti all'innovazione tecnologica a favore di prodotti e servizi più ecocompatibili<sup>21</sup>.

**b) Accordi volontari e normazione**

Per promuovere effettivamente lo sviluppo di prodotti più ecologici, accanto agli strumenti legislativi occorre prendere in considerazione anche soluzioni non legislative, come gli accordi ambientali e il processo di normazione. La disciplina degli accordi ambientali a livello comunitario è attualmente oggetto di esame a seguito di una comunicazione della Commissione su questo tema.<sup>22</sup>

In materia di normazione, la Commissione continuerà a ricorrere nella misura del possibile alle norme internazionali. Nel corso del 2003 la Commissione pubblicherà una comunicazione nella quale affronterà alcuni aspetti fondamentali relativi alla normazione europea e alla tutela dell'ambiente. La Commissione ha già stipulato un contratto di servizio con ECOS<sup>23</sup>, un consorzio di organizzazioni non governative europee operanti in campo ambientale, per contribuire all'integrazione degli aspetti ambientali nel processo di normazione europeo.

**c) La normativa in materia di appalti pubblici**

Gli appalti pubblici rappresentano circa il 16 % del prodotto interno lordo comunitario; si tratta di un ampio segmento di mercato che le pubbliche autorità possono sfruttare per promuovere la diffusione di prodotti più ecologici. A livello comunitario sono in vigore norme dettagliate che stabiliscono le procedure da seguire in materia di appalti pubblici nel mercato interno. La comunicazione interpretativa della Commissione sugli appalti pubblici e l'ambiente<sup>24</sup> descrive la situazione giuridica<sup>25</sup> e mostra che esistono ampie possibilità di tener conto degli aspetti ambientali nell'aggiudicazione dei contratti disciplinati da tali regole, situazione che non muterà con la revisione delle direttive in materia di appalti pubblici attualmente in corso. Il vero lavoro da svolgere per promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici consiste nel fare in modo che gli enti appaltanti sfruttino le possibilità esistenti.

**d) Altri strumenti normativi**

Con riferimento a determinati prodotti, potrebbe essere necessario un intervento legislativo della Comunità per adottare misure specifiche destinate a risolvere alcuni

<sup>20</sup> Un'analoga iniziativa è in corso nel quadro dell'Agenzia internazionale dell'energia dell'OCSE.  
<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione - Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, GU C 37 del 3.2.2001, pagg. 3-15.  
<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni - Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione", COM(2002) 412 def. del 17.7.2002.  
<sup>23</sup> *European Environmental Citizens Organisation for Standardisation*.  
<sup>24</sup> Comunicazione interpretativa della Commissione "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici", COM(2001) 274 def. del 4.7.2001. Il testo della comunicazione è disponibile al seguente indirizzo: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm>.  
<sup>25</sup> Cfr. il sito web indicato nella nota 24.  
<sup>26</sup> Direttiva 2002/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003, sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, GU L 37 del 13.2.2003, pagg. 19 - 23.  
<sup>27</sup> Libro bianco - Strategia per una politica futura in materia di sostanze chimiche, COM(2001) 88 def.

problemi ambientali, soprattutto se le disfunzioni del mercato non vengono corrette o se, in assenza di un intervento comunitario, il funzionamento del mercato unico rischia di essere ostacolato. È il caso, ad esempio, della direttiva sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche<sup>26</sup> e sarà così anche per le azioni da intraprendere a seguito del Libro bianco della Commissione sulle sostanze chimiche<sup>27</sup>, nonché per la futura proposta di direttiva relativa all'istituzione di un quadro per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia, che consacrerà in un quadro legislativo i principi della politica integrata dei prodotti, ossia il concetto di ciclo di vita, il coinvolgimento delle parti interessate e il miglioramento continuo. L'intervento legislativo è necessario anche nel caso in cui l'estensione della responsabilità del produttore o l'introduzione di sistemi di deposito cauzionali siano considerati il modo più efficace per ridurre gli impatti ambientali durante il ciclo di vita di un prodotto. Queste iniziative sono particolarmente utili a livello comunitario nel caso in cui i singoli Stati membri abbiano già definito o stiano definendo proprie iniziative in materia. La Commissione svilupperà ulteriormente questi aspetti nella strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti.

## 5.2. Promuovere l'applicazione del concetto di ciclo di vita

Perché la politica integrata dei prodotti sia efficace, il concetto di ciclo di vita deve diventare un'abitudine per tutti coloro che entrano in contatto con i prodotti. Le misure educative e di sensibilizzazione sono più efficaci se adottate al livello più vicino al cittadino, ossia su scala nazionale e regionale. A livello comunitario sono necessari tre tipi di azioni differenti (riquadro 2):

### Riquadro 2

#### *a) Accesso alle informazioni sul ciclo di vita e agli strumenti interpretativi*

È necessario procedere ad una raccolta sistematica dei dati sul ciclo di vita, che serviranno come base di partenza per le analisi, sia ai fini della progettazione sia ai fini dell'etichettatura dei prodotti. A tal fine vari Stati membri e numerosi settori industriali hanno creato apposite banche dati. La Commissione metterà a disposizione una piattaforma per facilitare la comunicazione e gli scambi. In questo ambito è prevista l'organizzazione di riunioni periodiche con l'assistenza della Commissione e la realizzazione di un repertorio delle banche dati sull'analisi del ciclo di vita dei prodotti, che sarà aggiornato ad intervalli regolari.

Occorre inoltre rendere più accessibili i dati relativi al ciclo di vita. A tal fine la Commissione intende avviare un'iniziativa di coordinamento, che riguarderà non soltanto le attività di raccolta dei dati attualmente in corso nell'Unione europea, ma anche le iniziative di armonizzazione esistenti, e fungerà da collegamento con l'iniziativa sul ciclo di vita in corso nell'ambito del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente. Come primo passo, la Commissione realizzerà uno studio per esaminare la situazione esistente e i possibili orientamenti futuri.

L'analisi del ciclo di vita è lo strumento più efficace per valutare i potenziali impatti ambientali dei prodotti attualmente disponibili, e costituisce quindi uno strumento prezioso per la politica integrata dei prodotti. Tuttavia le buone pratiche nell'uso e nell'interpretazione dell'analisi del ciclo di vita sono tuttora oggetto di dibattito. La Commissione intende approfondire questa discussione attraverso una serie di studi e di seminari, al fine di pubblicare entro due anni un manuale sulle migliori pratiche, basato

sul maggiore consenso possibile tra le parti interessate.

La Commissione continua inoltre a sostenere le attività di ricerca e sviluppo destinate a favorire l'attuazione di questa parte dell'approccio IPP. Il Quinto<sup>28</sup> e il Sesto<sup>29</sup> programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico contribuiranno alla realizzazione di questo obiettivo migliorando la conoscenza dei processi ambientali, fornendo dati di riferimento e sistemi di misurazione e sviluppando soluzioni praticabili per la progettazione di prodotti più ecologici. I progetti IPP rappresentano già ora una parte significativa del programma LIFE della Commissione<sup>30</sup>.

#### ***b) Sistemi di gestione ambientale***

I sistemi di gestione ambientale costituiscono un valido supporto per integrare il concetto di ciclo di vita nelle attività delle organizzazioni e per assicurare il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali. Nel 2001 la revisione del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) ha dato avvio ad un riorientamento da una dimensione di processo a una dimensione di prodotto. I prodotti rientrano ormai chiaramente nel campo di applicazione del regolamento EMAS allo stesso modo delle attività e dei servizi. Ciò significa che il sistema di analisi, gestione e audit ambientale deve tener conto dei loro impatti ambientali significativi e che tali impatti devono essere accertati da un verificatore EMAS, e vuol dire inoltre che le informazioni sui prodotti devono essere incluse nelle dichiarazioni ambientali e che le loro prestazioni ambientali devono essere oggetto di un miglioramento continuo. Poiché in passato EMAS si è concentrato soprattutto sulle attività industriali, la Commissione intende elaborare entro la fine del 2004 apposite linee guida sul regime dei prodotti. I sistemi di gestione ambientale sono applicabili a tutti i tipi di organizzazione (pubblica o privata) e possono servire come quadro di riferimento per tutti i tipi di strumenti, dall'integrazione degli aspetti ambientali nelle politiche di approvvigionamento alla convalida delle informazioni ambientali. La certificazione del sistema di gestione ambientale non garantisce di per sé una particolare prestazione ambientale del prodotto, ma nel caso di EMAS fornisce un quadro di riferimento per la convalida delle informazioni relative a tali prestazioni da parte del verificatore EMAS.

La Commissione verificherà e valuterà l'attuazione della dimensione di prodotto nel sistema EMAS in modo da utilizzare i risultati ai fini della prossima revisione del regolamento, prevista nel 2006. Nel 2004 la Commissione deciderà se chiedere la registrazione EMAS II; a questo proposito è già in corso un esercizio pilota al quale partecipano tre direzioni generali.

#### ***c) Obblighi in materia di progettazione dei prodotti***

I due elementi in precedenza descritti dovrebbero stimolare le imprese più dinamiche a realizzare prodotti più ecologici. Inoltre nel 2005 la Commissione presenterà un documento di discussione sulle possibilità di promuovere l'attuazione dell'approccio IPP nelle imprese, nel quale esaminerà la necessità di introdurre, ove opportuno, alcuni obblighi generali per specifici prodotti. Il documento si baserà sulle discussioni relative

<sup>28</sup> Decisione n. 182/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 dicembre 1998, relativa al quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (1998-2002), GU L 26 dell'1.2.1999, pagg. 1-31.

<sup>29</sup> Decisione n. 1513/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, relativa al sesto programma quadro di azioni comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione volto a contribuire alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca e all'innovazione (2002-2006), GU L 232, pagg. 1-33.

<sup>30</sup> Regolamento (CE) n. 1655/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), GU L 192 del 27.7.2000, pagg. 1-9.



all'applicazione del Nuovo approccio in campo ambientale a seguito della pubblicazione del Libro verde sulla politica integrata dei prodotti<sup>31</sup>. Si terrà inoltre conto delle reazioni alla proposta di direttiva sulla progettazione ecocompatibile delle apparecchiature di consumo e alla proposta di direttiva sulla progettazione ecologica delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché dell'esperienza acquisita nei negoziati sulla futura proposta di direttiva relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia. Gli aspetti da prendere in considerazione saranno in particolare: la scelta della base giuridica più adeguata, le considerazioni relative al mercato interno, gli obblighi derivanti dai trattati internazionali, la portata delle azioni previste, i prodotti o gruppi di prodotti più idonei, il livello di dettaglio richiesto per le specifiche di progettazione, il ruolo dei requisiti minimi di prodotto, gli strumenti più adeguati per controllare l'effettiva applicazione delle norme e assicurare la comunicazione delle informazioni, i costi e i benefici di questo tipo di approccio, i possibili effetti sull'ambiente nonché le modalità di integrazione con le politiche e le misure riguardanti la dimensione ambientale dei prodotti, compresi gli strumenti della politica integrata dei prodotti.

Per i prodotti che consumano energia, l'esperienza era già sufficientemente ampia e il crescente impatto ambientale sufficientemente evidente perché la Commissione prendesse in considerazione l'introduzione di un regime specifico. Questo regime, che consentirà l'adozione di misure legislative specifiche per determinati prodotti ove ciò sia giustificato, lascerà spazio anche all'autoregolazione da parte delle imprese qualora tale soluzione sia in grado di ridurre gli impatti ambientali più rapidamente e/o con un miglior rapporto costi/efficacia rispetto all'intervento legislativo.

Inoltre la Commissione studierà il modo più efficace per assicurare la diffusione al pubblico delle informazioni relative alle prestazioni ambientali e alla progettazione ecologica dei prodotti. Tali informazioni potranno rafforzare notevolmente l'importanza dei documenti pubblicati dalle imprese, e in particolare delle dichiarazioni ambientali.

### 5.3. Fornire ai consumatori le informazioni necessarie per decidere

I consumatori, siano essi società private, enti pubblici o individui, decidono di acquistare o meno prodotti più ecologici e, una volta acquistati, decidono come utilizzarli. A questo riguardo il ruolo della Comunità è di mettere a disposizione e promuovere a livello europeo strumenti e strutture destinati a fornire ai consumatori informazioni sui prodotti. Spetta agli Stati membri decidere le azioni da intraprendere per assicurare il livello di consapevolezza necessario affinché i consumatori possano contribuire pienamente alla diffusione di prodotti più ecologici. Nel riquadro 3 sono descritti alcuni strumenti di azione utilizzabili a tal fine. Occorre peraltro notare che al momento dell'acquisto dei prodotti entrano in gioco anche altri fattori, come gli aspetti relativi alla salute e alla sicurezza.

#### Riquadro 3

##### *a) Integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici*

<sup>31</sup> Cfr. [www.europa.eu.int/comm/environment/ipp/standard.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/ipp/standard.pdf); cfr. inoltre Godenman, G., Hart, J. W., Sanz Levia, L. (2002), *The New Approach in Setting Product Standards for Safety, Environmental Protection and Human Health: Directions for the Future*, Miljønyt n. 66, a cura dell'Agenzia danese per la protezione dell'ambiente.

È necessaria un'azione concreta per incoraggiare le pubbliche autorità a sfruttare le possibilità loro offerte dalla normativa vigente in materia di appalti pubblici. Per questo motivo la Commissione avvierà una serie di azioni.

Essa cercherà di **determinare il grado di integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici**; in effetti al momento sono disponibili poche informazioni sulle iniziative adottate dagli Stati membri per favorire la considerazione degli aspetti ambientali nelle scelte di acquisto delle pubbliche amministrazioni. Entro la fine del 2003 la Commissione prevede di realizzare uno studio destinato a valutare l'importanza dei criteri ecologici in sede di aggiudicazione degli appalti pubblici. La Commissione sta inoltre cofinanziando un progetto di ricerca destinato a valutare il potenziale impatto dell'introduzione di una dimensione ambientale negli appalti pubblici sull'ambiente e sui mercati.

Pertanto la Commissione invita gli Stati membri ad elaborare e rendere accessibili al pubblico appositi **piani di azione per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici**, che dovranno contenere una valutazione della situazione esistente e

- 32 La Commissione ha invitato tutte le società quotate in borsa aventi almeno 500 dipendenti a rendere noto nelle relazioni annuali agli azionisti il loro "triplo approccio", che misura le prestazioni aziendali rispetto a criteri economici, ambientali e sociali (comunicazione della Commissione "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile", COM(2001) 264 def. del 15.5.2001). Per facilitare questo processo la Commissione ha pubblicato una raccomandazione sulle modalità di divulgazione delle informazioni sulle prestazioni ambientali (raccomandazione 2001/453/CE della Commissione, del 30 maggio 2001, relativa alla rilevazione, alla valutazione e alla divulgazione di informazioni ambientali nei conti annuali e nelle relazioni sulla gestione delle società, GU L 156 del 13.6.2001, pag. 33.) e ha invitato a definire linee direttive e criteri comuni per la misurazione dei risultati, l'elaborazione di relazioni e l'audit entro il primo semestre del 2004 (comunicazione della Commissione relativa alla responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile, COM(2002) 347 def. del 2.7.2002, pag. 15).
- 33 L'ecolabel, così come i marchi nazionali, è un'etichetta ISO di tipo I.
- 34 Ciò non impedisce tuttavia che in futuro altri marchi possano svolgere un ruolo importante nella comunicazione di tali informazioni al consumatore, attraverso regimi di equivalenza o a seguito di nuovi sviluppi.
- 35 Direttiva 92/75/CEE del Consiglio, del 22 settembre 1992, concernente l'indicazione del consumo di energia e di altre risorse degli apparecchi domestici, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relative ai prodotti, GU L 297 del 13.10.1992, pag. 16.
- 36 Direttiva 1999/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, relativa alla disponibilità di informazioni sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO<sub>2</sub> da fornire ai consumatori per quanto riguarda la commercializzazione di autovetture nuove, GU L 12 del 18.1.2000, pagg. 16-19.
- 37 Direttiva 84/450/CEE del Consiglio del 10 settembre 1984 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di pubblicità ingannevole, GU L 250 del 19.9.1984, pagg. 17-20. Nel corso del 2003 la Commissione adotterà una proposta di direttiva quadro sulle pratiche commerciali sleali. Se approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo, la proposta sostituirà parzialmente alcune disposizioni della direttiva sulla pubblicità ingannevole.
- 38 Anche note come etichette ISO di tipo II. Si tratta di dichiarazioni sulle caratteristiche ambientali di un prodotto generalmente non soggette ad alcuna forma di verifica da parte di terzi.
- 39 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni - Strategia della politica dei consumatori 2002-2006, COM(2002) 208 def. del 7.5.2002.
- 40 Le dichiarazioni ambientali di prodotto sono anche note come etichette ISO di tipo III.
- 41 Il rapporto finale di questo studio è consultabile al seguente indirizzo:  
<http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/epds.htm>.
- 42 La Commissione ha inoltre finanziato uno studio parallelo sull'analisi del ciclo di vita e sulle dichiarazioni ambientali di prodotto nel settore dell'edilizia, consultabile al seguente indirizzo:  
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/construction/internal/essreq/lcarep/lcafinrep.htm>
- 43 I risultati sono disponibili sul sito web indicato alla nota 41.

stabilire obiettivi di ampia portata da conseguire entro tre anni, specificando chiaramente le misure da adottare a tal fine. I piani, elaborati per la prima volta entro la fine del 2006 e in seguito sottoposti a revisione ogni tre anni, non saranno giuridicamente vincolanti, ma serviranno a dare impulso politico al processo di attuazione delle misure necessarie a favorire una maggiore considerazione degli aspetti ambientali negli appalti pubblici e alle iniziative di sensibilizzazione, consentendo agli Stati membri di scegliere le soluzioni che più si adattano al loro quadro politico e al livello già raggiunto, e permettendo contemporaneamente lo scambio delle migliori pratiche in materia. Entro la fine del 2006, anche la Commissione elaborerà un proprio programma di azione, nel quale indicherà i suoi obiettivi e le azioni che intende intraprendere con riferimento alle proprie gare di appalto. La Commissione invita le altre istituzioni e gli altri servizi comunitari a seguire il suo esempio e a tal fine è pronta a mettere a loro disposizione la sua esperienza in questo settore.

La Commissione sta inoltre predisponendo una serie di **strumenti di informazione destinati alle pubbliche autorità** per favorire la considerazione degli aspetti ambientali nelle loro politiche di acquisto. Si tratta in particolare dei seguenti strumenti:

- un **manuale pratico destinato alle pubbliche autorità**, che spiegherà le possibilità di integrare le esigenze ambientali negli appalti pubblici con un linguaggio chiaro, semplice e non giuridico. La prima versione dovrebbe essere pronta verso la metà del 2003. Se necessario, il manuale sarà rivisto alla luce dei futuri sviluppi e dell'esperienza pratica acquisita nel corso della sua utilizzazione;
- una **banca dati sui gruppi di prodotti**, che riunirà in un unico sito web tutte le informazioni sui criteri esistenti per i vari prodotti (ad esempio i criteri utilizzati ai fini dell'assegnazione dell'ecolabel e delle dichiarazioni ambientali di prodotto), in modo da fornire ai responsabili degli acquisti delle imprese e degli enti pubblici informazioni di base sui criteri da prendere in considerazione per un determinato prodotto. Il primo prototipo dovrebbe essere pronto nel 2003;
- un **sito web dedicato all'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici**, nel quale sarà possibile consultare il manuale, la banca dati sui prodotti e la normativa in vigore. Il sito sarà operativo entro la fine del 2004.

#### ***b) Integrazione delle esigenze ambientali nella politica degli acquisti delle imprese***

Il settore privato può chiedere ai fornitori prodotti e processi di produzione più ecologici. Volendo, quindi, le imprese hanno una notevole possibilità di influenzare il mercato, ad esempio imponendo ai fornitori di dotarsi di un sistema di gestione ambientale certificato come EMAS.

Gli stessi strumenti messi a punto per gli appalti pubblici dovrebbero facilitare anche l'integrazione delle esigenze ambientali nella politica degli acquisti delle imprese. Un altro strumento utile potrebbe essere rappresentato dai vari sistemi di etichettatura menzionati alla lettera c). La Commissione ha già iniziato ad attivarsi per sensibilizzare il vasto mercato degli acquisti delle imprese, insistendo sulla necessità di rendere più trasparenti le pratiche di acquisto mediante la pubblicazione di rapporti<sup>32</sup>.

#### ***c) Marchi ed etichette ambientali***

In questo settore la Commissione gestisce vari importanti sistemi che forniscono ai consumatori informazioni affidabili e facilmente comprensibili sulle quali basare le loro scelte, e che ben si adattano alla politica integrata dei prodotti.

La presenza del **marchio comunitario di qualità ecologica (ecolabel)**<sup>33</sup> su un prodotto indica al consumatore che quel prodotto è più ecologico rispetto alla maggior parte dei prodotti analoghi durante l'intero ciclo di vita. Poiché attualmente non esistono marchi comparabili estesi all'intero mercato comunitario, l'ecolabel è il migliore marchio disponibile dal punto di vista della politica integrata dei prodotti comunitaria<sup>34</sup>. L'**etichetta energetica comunitaria**<sup>35</sup> figura ormai su numerosi prodotti, soprattutto nel settore degli elettrodomestici, in cui il consumo di energia rappresenta in genere il principale impatto ambientale lungo il ciclo di vita del prodotto; il suo livello di riconoscimento è particolarmente elevato, essenzialmente a causa della sua presenza obbligatoria sui prodotti. Il **sistema europeo di etichettatura delle autovetture**<sup>36</sup> fornisce al consumatore importanti informazioni sulle emissioni di CO<sub>2</sub> delle automobili nuove.

Il campo di applicazione di tutti questi sistemi verrà gradualmente esteso per offrire ai consumatori maggiori possibilità di scelta. Parallelamente la Commissione continuerà a promuovere l'effettiva applicazione da parte degli Stati membri della direttiva sulla pubblicità ingannevole<sup>37</sup> e porterà a termine i suoi lavori sulle linee guida relative alle autodichiarazioni ambientali<sup>38</sup>. Ciò dovrebbe contribuire in qualche misura ad evitare che il ricorso ad autodichiarazioni ingannevoli riduca il livello complessivo di fiducia nelle informazioni sulle caratteristiche ambientali dei prodotti. La Commissione studierà la possibilità di sottoporre tali dichiarazioni ad una verifica indipendente nel quadro del sistema EMAS. Inoltre, nell'ambito della strategia per la politica dei consumatori<sup>39</sup>, la Commissione valuterà l'efficacia dei sistemi volontari di etichettatura e la necessità di adottare ulteriori misure.

Potrebbe essere necessario sviluppare in un quadro europeo uno strumento relativamente recente, costituito dalle dichiarazioni ambientali di prodotto (*Environmental Product Declarations - EPD*)<sup>40</sup>. Le dichiarazioni ambientali di prodotto consentono di presentare in forma standardizzata informazioni quantitative su un determinato prodotto basate sul suo ciclo di vita, ad esempio le emissioni di CO<sub>2</sub> o NO<sub>x</sub>. Se da un lato non viene formulato alcun giudizio sulla maggiore o minore ecologicità del prodotto, dall'altro le informazioni quantitative possono essere utilizzate dai potenziali acquirenti per formarsi un proprio giudizio o essere integrate nell'analisi del ciclo di vita. La Commissione ha finanziato uno studio<sup>41</sup> per esaminare i vari tipi di dichiarazioni ambientali esistenti, nonché gli altri sistemi aventi caratteristiche analoghe, e per analizzare le varie possibilità di sviluppo<sup>42</sup>. Le parti interessate sono state invitate a formulare osservazioni sui risultati di tale studio<sup>43</sup>; entro la fine del 2005 la Commissione prenderà una decisione sulle eventuali azioni da intraprendere a livello comunitario per favorire lo sviluppo di questo strumento potenzialmente così importante, tenendo conto dei lavori attualmente in corso per l'elaborazione di una norma internazionale sui sistemi EPD.

## 6. FOCALIZZARE L'ATTENZIONE SU ALCUNI PRODOTTI SPECIFICI

### 6.1. Progetti pilota volontari

Il *life-cycle thinking*, ossia la considerazione del ciclo di vita, è ormai una pratica diffusa in molte imprese. Per altre, tuttavia, rimane ancora molto da fare per rendere operativo questo approccio. Data la sua importanza ai fini del successo della politica di prodotto, questo aspetto merita un'attenzione prioritaria. La maniera più efficace per far comprendere i vantaggi insiti nel concetto di ciclo di vita è di dimostrarne l'applicazione pratica. La Commissione ritiene pertanto che il modo migliore per conferire una dimensione concreta a questo concetto sia di applicarlo ad un certo numero di prodotti nel quadro di un esercizio pilota. A tal fine la Commissione

realizzerà una serie di progetti pilota per dimostrare concretamente i potenziali benefici dell'IPP, in modo tale che le parti interessate possano applicare questi principi alle loro attività quotidiane e ai prodotti con i quali vengono a contatto.

Ai fini della riuscita dei progetti pilota è essenziale la partecipazione dei settori interessati. Tutte le parti che entrano in contatto con un determinato prodotto in qualsiasi fase del suo ciclo di vita potranno partecipare ai progetti su base volontaria. Il vantaggio per coloro che si offriranno come volontari sarà una maggiore visibilità in tutta Europa. La Commissione invita tutte le parti interessate a formulare suggerimenti sui prodotti pilota **entro la fine di ottobre 2003**. I suggerimenti saranno analizzati alla luce di alcuni fattori concreti, quali la realizzabilità dei progetti e la disponibilità delle parti interessate a partecipare. Dato il carattere dimostrativo dei progetti, il fattore determinante non sarà l'elevato impatto ambientale o il maggiore potenziale di miglioramento. Di conseguenza la scelta del prodotto o dei prodotti ai fini dell'esercizio pilota non costituirà in alcun modo un giudizio su queste caratteristiche.

Per ciascun progetto la Commissione prevede una durata approssimativa di 12 mesi. Occorrerà innanzitutto fare in modo che tutte le parti interessate comprendano il lavoro da svolgere. Secondo la Commissione, le tappe da seguire per giungere ad una soluzione saranno fondamentalmente le stesse per ciascun prodotto pilota:

- (1) documentare e analizzare tutti gli impatti ambientali del prodotto durante l'intero ciclo di vita;
- (2) analizzare i potenziali effetti ambientali, economici e sociali di tutte le possibili soluzioni per ridurre gli impatti ambientali e valutare l'efficacia degli strumenti esistenti;
- (3) individuare insieme alle parti interessate le possibilità di miglioramento più realistiche;
- (4) stabilire piani di attuazione, individuando le responsabilità dei vari gruppi interessati;
- (5) attuare i progetti.

Nel riquadro che segue viene fornito un esempio indicativo.

#### Esempio: pneumatici per auto

- (1) In primo luogo si procederà alla raccolta e all'analisi dei dati esistenti ricavati dall'inventario e dall'analisi del ciclo di vita, tendenzialmente forniti dall'industria, al fine di ottenere un quadro generale del ciclo di vita di un pneumatico. Le eventuali valutazioni saranno effettuate secondo le regole, gli standard e le norme applicabili.
- (2) Nel caso dei pneumatici è evidente che l'impatto ambientale riguarda tutte le fasi del ciclo di vita; tuttavia ai fini di questo esempio si ipotizzerà che gli impatti si concentrino essenzialmente nella fase dell'utilizzazione. In questa

fase la resistenza del pneumatico al rotolamento contribuisce alle emissioni di CO<sub>2</sub> attraverso il consumo di carburante, e all'inquinamento del suolo, delle acque e dell'atmosfera attraverso le particelle di gomma abrasi e le sostanze chimiche presenti sulla loro superficie. Poiché a livello comunitario l'impatto più significativo è rappresentato probabilmente dalle emissioni di CO<sub>2</sub>, il seguito di questo esempio si concentrerà su questo aspetto.

- (3) È quindi possibile tentare di individuare le misure necessarie per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>. A tal fine occorre tener presenti tutti gli strumenti potenzialmente disponibili, compresi gli strumenti e le misure eventualmente già applicati nel quadro delle politiche comunitarie in vigore. Una delle possibili soluzioni è la riduzione della resistenza al rotolamento mediante innovazioni a livello di progettazione, ad esempio mediante l'uso di nuovi materiali, come è stato dimostrato nel caso dei composti del silicio. Un'altra soluzione potrebbe essere la ricostruzione dei pneumatici. Ovviamente si tratta soltanto di esempi, e quindi è possibile trovare molte altre soluzioni. Prima di decidere l'azione da intraprendere sarà necessario valutare il suo impatto potenziale lungo l'intero ciclo di vita del prodotto, in modo da evitare che gli effetti negativi siano superiori ai miglioramenti ricercati. Naturalmente nel quadro di un approccio integrato sarà necessario valutare la compatibilità delle varie soluzioni con le misure previste nell'ambito di altre politiche comunitarie. Sarà inoltre indispensabile tener conto dei costi e della funzionalità e, nell'esempio qui descritto, della politica dei trasporti e della sicurezza stradale.
- (4) La fase successiva consisterà nell'accordarsi su chi debba intraprendere le varie misure e sulle modalità di attuazione. Ad esempio, nel caso in cui risulti necessario intervenire sulla progettazione, sarà l'industria a dover prendere l'iniziativa di progettare nuovi pneumatici. Le autorità pubbliche dovranno ad esempio intervenire su aspetti quali l'armonizzazione delle certificazioni.
- (5) La fase finale consisterà nell'applicazione delle misure, nel controllo e nella trasmissione delle informazioni sui progressi compiuti.

Se è evidente che alcuni degli insegnamenti tratti dall'esercizio pilota probabilmente riguarderanno soltanto gli specifici prodotti interessati, la Commissione ritiene che, trattandosi praticamente della prima volta in cui si tenta di realizzare un esercizio di questo tipo a livello europeo, sarà comunque possibile ottenere molte informazioni sulla sua dinamica e la sua organizzazione. Qualora sulla base dei progetti pilota e di altre prove sufficienti dovessero emergere forti incoerenze, tali da ostacolare un'integrazione equilibrata degli obiettivi economici, sociali e ambientali, la Commissione esaminerà le azioni eventualmente necessarie per accrescere la coerenza degli strumenti giuridici e degli altri strumenti esistenti.

## **6.2. Individuare i prodotti che presentano il maggiore potenziale di miglioramento ambientale**

Oltre a svolgere un'opera di sensibilizzazione generale sull'IPP attraverso i progetti pilota, la Commissione cercherà di identificare e promuovere apposite azioni per i prodotti che presentano il maggiore potenziale di miglioramento ambientale. Nella

valutazione del potenziale di miglioramento si terrà conto dei possibili effetti socioeconomici degli eventuali cambiamenti. Tuttavia allo stato attuale non esiste alcun accordo sui prodotti che presentano il maggiore impatto ambientale in base all'analisi dei dati esistenti, e di conseguenza nemmeno sui prodotti che presentano il maggiore potenziale di miglioramento.

Pertanto la Commissione inizierà a sviluppare una metodologia per individuare questi prodotti a livello europeo, basandosi sulle esperienze esistenti, e in particolare sull'esperienza condotta in Belgio<sup>44</sup>. La metodologia sarà in seguito discussa con le parti interessate al fine di ottenere un ampio consenso. In seguito verrà realizzato un nuovo studio, nel corso del quale si applicherà questa metodologia per individuare i prodotti con il maggiore impatto ambientale. Una volta identificati tali prodotti, verranno effettuate ulteriori analisi al fine di individuare tutte le possibili soluzioni per ridurre i loro impatti ambientali. Per ognuna di queste soluzioni si procederà alla valutazione dei potenziali impatti socioeconomici di ciascuna misura. La durata approssimativa dell'intero processo sarà di 3-4 anni.

Una volta concluso questo processo, la Commissione cercherà di intervenire su alcuni dei prodotti che presentano il maggiore potenziale di miglioramento ambientale al minore costo socioeconomico. A tal fine potrà risultare particolarmente utile l'esperienza acquisita nel corso dell'esercizio pilota.

## 7. COORDINAMENTO E INTEGRAZIONE

L'approccio IPP implica di sfruttare le sinergie tra i vari strumenti; pertanto occorre fare in modo che il concetto di politica integrata di prodotto permei tutti gli aspetti relativi alla loro gestione. Contemporaneamente è necessario integrare questo concetto anche in settori diversi dalla politica ambientale. A tal fine la Commissione incoraggerà i vari settori a indicare più esplicitamente, nei rapporti elaborati in virtù del processo di Cardiff<sup>45</sup>, il modo in cui intendono integrare l'approccio IPP nelle loro attività.

Inoltre la Commissione avvierà una serie di iniziative per promuovere il coordinamento e verificare i progressi compiuti.

In cooperazione con gli Stati membri e con l'Agenzia europea dell'ambiente, la Commissione **svilupperà appositi indicatori** per misurare i miglioramenti ambientali derivanti dall'approccio IPP.

La Commissione redigerà un **rapporto** sui progressi realizzati nell'attuazione della politica integrata dei prodotti, che sarà trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio, documento che a sua volta sarà basato sui rapporti che gli Stati membri dovranno trasmettere ogni tre anni alla Commissione a partire dalla fine del 2006, specificando le misure adottate e i progressi compiuti nell'attuazione dell'approccio

---

<sup>44</sup> Institut Wallon de Développement Économique et Social et d'Aménagement du Territoire - Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, *Identifying Key Products for the Federal Product and Environment Policy*, progetto di rapporto finale, novembre 2002.

<sup>45</sup> Al Consiglio europeo di Cardiff nel 1998 è stato chiesto a vari settori di elaborare strategie di integrazione e indicatori (trasporti, energia, agricoltura) per contribuire a risolvere il problema del cambiamento climatico e promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali nel quadro di Agenda 2000. Il processo è stato in seguito esteso ad altri settori.

IPP. Anche i vari settori industriali e le associazioni dei consumatori saranno invitati a fare altrettanto.

La Commissione presiederà **riunioni periodiche** con la partecipazione dei rappresentanti degli Stati membri e delle parti interessate, che serviranno a mettere a punto e ad attuare la politica integrata dei prodotti nonché a verificare i progressi compiuti dagli Stati membri. Nel caso in cui alcuni aspetti (ad esempio il formato dei rapporti) meritino un'attenzione particolare, la Commissione potrà costituire gruppi di lavoro o utilizzare le strutture esistenti. Il suggerimento della Commissione è che la rete informale IPP, istituita su iniziativa degli Stati membri<sup>46</sup>, continui parallelamente a fungere da centro di scambio di informazioni sotto il controllo della Presidenza del Consiglio, e che venga estesa ai paesi candidati e in via di adesione.

La Commissione cercherà di **promuovere l'approccio IPP a livello internazionale**, illustrandone i vantaggi potenziali per l'ambiente e lo sviluppo disponibile. La diffusione di un comune modo di intendere l'approccio IPP, che tenga conto delle specifiche necessità dei paesi in via di sviluppo, favorirà l'ulteriore evoluzione della politica integrata dei prodotti e consentirà di far fronte alle sfide ambientali a livello mondiale.

La Commissione informerà le parti interessate di tutti gli sviluppi, compreso il processo di consultazione, attraverso il sito web [www.europa.eu.int/comm/environment/ipp](http://www.europa.eu.int/comm/environment/ipp) e il servizio di aggiornamento tramite posta elettronica.

---

<sup>46</sup> E alla quale la Commissione partecipa in qualità di osservatore.



### **Allegato I: Consultazione delle parti interessate a seguito dell'adozione del Libro verde sulla politica integrata dei prodotti**

Il Libro verde conteneva una serie di domande sul modo di sviluppare la politica integrata dei prodotti, sia in termini di approccio complessivo sia riguardo ai diversi strumenti, ed invitava le parti interessate a trasmettere le loro osservazioni scritte alla Commissione entro la fine di giugno 2001. A questo invito hanno risposto 133 gruppi di interesse; gran parte delle loro osservazioni è consultabile sulle pagine web della Commissione dedicate alla politica integrata dei prodotti<sup>47</sup>.

Dei 133 contributi pervenuti, 78 provengono dall'industria, 30 da soggetti istituzionali (comprese le altre istituzioni comunitarie), 10 da privati, 6 da associazioni dei consumatori, 4 dal settore universitario, 3 dalle associazioni ambientaliste e 2 da organismi di normazione.

La maggioranza delle parti interessate ha accolto favorevolmente il Libro verde, approvando la nuova logica di azione prevista nel quadro della politica integrata dei prodotti. Viceversa, le opinioni sul merito dei vari strumenti sono più discordanti. Molte parti interessate, pur dichiarandosi a favore di un approccio orientato al mercato, non manifestano altrettanto entusiasmo per il ricorso alla tassazione differenziata. La maggior parte degli operatori industriali e dei soggetti istituzionali è contraria ad applicare un'aliquota IVA ridotta ai prodotti recanti l'ecolabel; questa idea è invece accolta più favorevolmente dalle associazioni ambientaliste. Un altro aspetto sul quale le opinioni sono divergenti è l'equilibrio tra strumenti volontari e strumenti obbligatori. Se l'industria è in generale a favore di un approccio più volontario, le altre parti interessate sottolineano l'importanza della legislazione quale strumento necessario.

Con riferimento all'analisi del ciclo di vita, molte parti interessate hanno messo in evidenza i limiti di questa metodologia, mentre altre si sono dichiarate favorevoli alla realizzazione di banche dati informative e iniziative di sensibilizzazione destinate a promuovere le buone pratiche. Tutte le parti interessate hanno espresso notevoli perplessità sul ricorso al Nuovo approccio a fini ambientali. Sul tema dell'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici, le parti interessate si sono dimostrate in generale favorevoli ad iniziative di sensibilizzazione. Pur riconoscendo l'importanza dei marchi e delle etichette ambientali, le diverse parti interessate hanno espresso la loro preferenza per sistemi differenti. In generale è stata riconosciuta la potenziale utilità dei sistemi di gestione ambientale, quali EMAS, ISO 14001 o anche POEMS (*Product-Oriented Environmental Management Systems* - sistemi di gestione ambientale orientati al prodotto). L'idea dei gruppi di studio sui prodotti è stata ritenuta interessante, anche se molte parti hanno espresso i loro dubbi sulle effettive possibilità di riuscita a livello europeo.

Oltre alle osservazioni delle parti interessate, occorre menzionare i pareri formulati dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Il Consiglio ha in generale accolto favorevolmente l'approccio descritto nel Libro verde, mentre il Parlamento europeo ha assunto un atteggiamento più prudente, chiedendo di chiarire le modalità pratiche di attuazione della politica integrata dei prodotti. La decisione di organizzare un gruppo di progetti pilota è stata presa anche in risposta a questa richiesta.

---

<sup>47</sup>

<http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/tablelisting.htm>.

Accanto alle osservazioni scritte e ai pareri, vanno inoltre segnalate le riunioni di esperti e la conferenza delle parti interessate organizzate dai servizi della Commissione per discutere il contenuto del Libro verde, nonché le numerose riunioni bilaterali con i vari settori interessati.

La presente comunicazione prende spunto dalle consultazioni e tenta di trovare un equilibrio tra le varie opinioni espresse nel corso di tale processo.

**Allegato II: Possibili compiti e responsabilità delle parti interessate**<sup>48</sup>**1. STATI MEMBRI**

Stabilire un quadro per gli accordi volontari a livello nazionale

Promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali nell'attività degli organismi nazionali di normazione

Rimuovere gli ostacoli legislativi all'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici

Promuovere e incoraggiare, ove opportuno, il ricorso a misure fiscali, quali imposte e incentivi ambientali, per favorire i prodotti più ecologici

Eliminare i sussidi negativi dal punto di vista ambientale

Finanziare con fondi pubblici le innovazioni tecnologiche a favore di prodotti e servizi più ecocompatibili

Adottare misure di educazione, formazione e sensibilizzazione sul concetto di ciclo di vita

Contribuire alle iniziative comunitarie per la realizzazione di banche dati sul ciclo di vita

Promuovere il ricorso alla progettazione ecologica e all'analisi del ciclo di vita

Incoraggiare la ricerca sulla politica integrata dei prodotti nel quadro dei programmi nazionali di ricerca

Promuovere l'adozione dei sistemi di gestione ambientale, anche all'interno nelle amministrazioni nazionali

Elaborare e rendere accessibili al pubblico appositi piani per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici

Promuovere l'adozione di misure informative sugli appalti pubblici destinate alle pubbliche autorità

Promuovere lo sviluppo e l'uso del marchio comunitario di qualità ecologica

Assicurare l'attuazione della direttiva sulla pubblicità ingannevole

Assicurare l'integrazione del concetto di IPP in settori diversi dalla politica ambientale

Contribuire allo sviluppo di indicatori

---

<sup>48</sup> La Commissione non figura nell'elenco in quanto le azioni che essa ritiene di dover intraprendere sono indicate nel testo principale della comunicazione.

Fornire informazioni sull'attuazione dell'IPP

Scambiare informazioni con gli altri Stati membri sull'attuazione della politica integrata dei prodotti

Promuovere l'IPP a livello internazionale

**2. IMPRESE (E IN PARTICOLARE I SEGUENTI SETTORI: ESTRAZIONE DELLE MATERIE PRIME, PROGETTAZIONE, FABBRICAZIONE, DISTRIBUZIONE, VENDITA AL DETTAGLIO E RICICLO)<sup>49</sup>**

Proporre accordi ambientali

Promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali nell'attività degli organismi nazionali di normazione

Adottare misure di educazione, formazione e sensibilizzazione dei lavoratori sul concetto di ciclo di vita e sugli strumenti di informazione ambientale

Contribuire alle iniziative comunitarie per la realizzazione di banche dati sul ciclo di vita

Promuovere il ricorso alla progettazione ecologica e all'analisi del ciclo di vita

Integrare il concetto di IPP nei programmi di ricerca e sviluppo tecnologico delle imprese

Utilizzare i sistemi di gestione ambientale, compresa la dimensione di prodotto

Praticare una politica di acquisti basata sulla considerazione degli aspetti ambientali

Chiedere l'assegnazione dell'ecolabel e favorirne lo sviluppo

Rispettare le linee guida sulle autodichiarazioni ambientali

Educare e formare/informare i clienti e i fornitori sul concetto di ciclo di vita

Partecipare a progetti pilota relativi ai prodotti

Fornire informazioni sull'attuazione dell'IPP, anche nell'ambito delle proprie relazioni ambientali

Scambiare informazioni sull'attuazione della politica integrata dei prodotti con le altre imprese e le altre parti interessate

**3. ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI**

Promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali nell'attività degli organismi nazionali di normazione

---

<sup>49</sup> Le indicazioni riguardano, ove appropriato, anche le imprese dei paesi terzi.

Adottare misure di educazione, formazione e sensibilizzazione sul concetto di ciclo di vita e sugli strumenti di informazione ambientale

Promuovere lo sviluppo e l'uso del marchio comunitario di qualità ecologica

Promuovere l'acquisto di prodotti più ecologici

Fornire informazioni sull'attuazione dell'IPP

Scambiare informazioni sull'attuazione della politica integrata di prodotto con gli Stati membri

#### **4. ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE**

Promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali nell'attività degli organismi nazionali di normazione

Adottare misure educative e di sensibilizzazione sul concetto di ciclo di vita

Promuovere l'adozione di sistemi di gestione ambientale, anche all'interno delle amministrazioni nazionali

Formulare osservazioni sui piani di azione per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici

Promuovere l'adozione di misure informative sugli appalti pubblici destinate alle pubbliche autorità

Promuovere l'attuazione, da parte delle imprese, di una politica di acquisti basata sulla considerazione degli aspetti ambientali

Promuovere lo sviluppo e l'uso dell'ecolabel

Assicurare l'integrazione del concetto di IPP in settori diversi dalla politica ambientale

Contribuire allo sviluppo di indicatori

Elaborare rapporti sull'attuazione dell'IPP

#### **5. CONSUMATORI**

Acquistare prodotti più ecologici

Utilizzare e conservare i prodotti in modo da ridurre al minimo gli impatti ambientali

Assicurare il corretto smaltimento dei prodotti

**SCHEDA FINANZIARIA****Settore(i) di intervento: ambiente****Attività: elaborazione delle politiche****DENOMINAZIONE DELL'AZIONE: COMUNICAZIONE " POLITICA INTEGRATA DEI PRODOTTI"****1. LINEA(E) DI BILANCIO + DENOMINAZIONE**

B4-3040 A

**2. DATI GLOBALI IN CIFRE****2.1. Dotazione totale dell'azione (parte B): 1,605 milioni di euro in stanziamenti di impegno****2.2. Periodo di applicazione: 2003 - 2007****2.3. Stima globale pluriennale delle spese:**

a) Scadenario stanziamenti di impegno/stanziamenti di pagamento (intervento finanziario) (cfr. punto 6.1.1)

milioni di euro (al terzo decimale)

|                           | Anno<br>2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008<br>ed<br>esercizi<br>succ. | Totale |
|---------------------------|--------------|------|------|------|------|---------------------------------|--------|
| Stanziamenti di impegno   |              |      |      |      |      |                                 |        |
| Stanziamenti di pagamento |              |      |      |      |      |                                 |        |

b) Assistenza tecnica e amministrativa e spese d'appoggio (cfr. punto 6.1.2)

|                           |       |       |       |       |       |       |       |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Stanziamenti di impegno   | 0,526 | 0,442 | 0,266 | 0,208 | 0,163 | 0,000 | 1,605 |
| Stanziamenti di pagamento | 0,200 | 0,400 | 0,350 | 0,350 | 0,200 | 0,105 | 1,605 |

| Totale parziale a+b       |    |       |       |       |       |       |       |       |
|---------------------------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Stanziamenti di impegno   | di | 0,526 | 0,442 | 0,266 | 0,208 | 0,163 | 0,000 | 1,605 |
| Stanziamenti di pagamento | di | 0,200 | 0,400 | 0,350 | 0,350 | 0,200 | 0,105 | 1,605 |

- c) Incidenza finanziaria globale delle risorse umane e delle altre spese di funzionamento  
(cfr. punti 7.2 e 7.3)

|   |       |       |       |       |       |  |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|--|-------|
| Stanziamen-<br>ti di<br>impegno/<br>Stanziamen-<br>ti di<br>pagamento | 0,661 | 0,661 | 0,661 | 0,661 | 0,661 |  | 3,305 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|--|-------|

| TOTALE a+b+c                      |    |       |       |       |       |       |       |       |
|-----------------------------------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Stanziamen-<br>ti di<br>impegno   | di | 1,187 | 1,103 | 0,927 | 0,869 | 0,824 | 0,000 | 4,910 |
| Stanziamen-<br>ti di<br>pagamento | di | 0,861 | 1,061 | 1,011 | 1,011 | 0,861 | 0,105 | 4,910 |

I crediti stimati previsti in questa programmazione saranno coperti dagli stanziamenti concessi sulla linea di bilancio B4-3040A alle DG responsabili (DG Ambiente e altre) nell'ambito della procedura annuale di assegnazione.

#### 2.4. Compatibilità con la programmazione finanziaria e con le prospettive finanziarie

[X] La proposta è compatibile con la programmazione finanziaria in vigore.

[...] La proposta impone una riprogrammazione della corrispondente rubrica delle prospettive finanziarie.

[...] La proposta può comportare l'applicazione delle disposizioni dell'accordo interistituzionale.

#### 2.5. Incidenza finanziaria sulle entrate:

[X] Nessuna incidenza finanziaria (si tratta degli aspetti tecnici dell'attuazione di una misura)

OPPURE

[...] Incidenza finanziaria - Incidenza sulle entrate:

***(NB: riportare tutte le precisazioni e le osservazioni relative al metodo di calcolo dell'incidenza sulle entrate in un foglio a parte, da allegare alla presente scheda finanziaria).***

milioni di euro (al primo decimale)

| Linea di<br>bilancio | di | Entrate                        | Prima<br>dell'azio-<br>ne<br>[Anno<br>n-1] | Situazione dopo l'azione |       |       |       |       |       |
|----------------------|----|--------------------------------|--|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                      |    |                                |  | [Anno<br>n]              | [n+1] | [n+2] | [n+3] | [n+4] | [n+5] |
|                      |    | a) entrate in termini assoluti |  |                          |       |       |       |       |       |

|  |                           |   |  |  |  |  |  |  |
|--|---------------------------|---|--|--|--|--|--|--|
|  | b) modifica delle entrate | Δ |  |  |  |  |  |  |
|--|---------------------------|---|--|--|--|--|--|--|

*(Indicare le linee di bilancio interessate, aggiungendo alla tabella il numero necessario di righe se l'incidenza riguarda più di una linea di bilancio)*

### 3. CARATTERISTICHE DI BILANCIO

| Natura della spesa |    | Nuova | Partecipazione EFTA | Partecipazione paesi candidati | Rubrica PF |
|--------------------|----|-------|---------------------|--------------------------------|------------|
| SNO                | SD | NO    | NO                  | NO                             | n. [3]     |

### 4. BASE GIURIDICA

Trattato che istituisce la Comunità europea (in particolare articolo 95 o 174, a seconda dei casi) e decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, GU L 242 del 10.9.2002, pagg. 1-15.

### 5. DESCRIZIONE E GIUSTIFICAZIONE

#### 5.1. Necessità dell'intervento comunitario

##### 5.1.1. Obiettivi perseguiti

Ridurre l'impatto ambientale complessivo dei prodotti lungo il loro ciclo di vita.

##### 5.1.2. Disposizioni adottate in relazione alla valutazione ex ante

Nel febbraio 2001 la Commissione ha adottato un Libro verde per valutare la necessità di un approccio comunitario alla politica integrata dei prodotti. Dalla risposta delle parti interessate è emerso chiaramente un atteggiamento molto favorevole alla definizione di tale approccio a livello comunitario.

##### 5.1.3. Disposizioni adottate a seguito della valutazione ex post

Presentazione di rapporti periodici (cfr. paragrafo 8.2).

#### 5.2. Azioni previste e modalità dell'intervento di bilancio

Una volta adottata, la comunicazione sarà trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo per la discussione. Le parti interessate saranno invitate a formulare le loro osservazioni. In futuro potrebbe essere necessario legiferare su singoli aspetti della IPP. Occorre notare che le disposizioni finanziarie previste in questa sede non contemplano alcuna azione connessa all'adozione e all'attuazione della proposta di direttiva sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia. Tali aspetti saranno oggetto di un'apposita proposta che sarà elaborata dai servizi competenti.

La politica integrata dei prodotti riguarda tutti coloro che entrano in contatto con i prodotti e i servizi durante il loro ciclo di vita (in particolare i produttori, i consumatori e le autorità



pubbliche). Tutti questi soggetti saranno chiamati ad applicare il concetto di ciclo di vita nelle proprie attività relative ai prodotti. Le associazioni ambientaliste svolgeranno un ruolo ausiliario, e potranno sfruttare la loro indipendenza per promuovere l'acquisto di prodotti più ecologici e la redazione di rapporti ambientali.

### 5.3. Modalità di attuazione

La promozione della strategia propriamente detta sarà ampiamente basata sull'informazione. Ai fini dell'ulteriore sviluppo dei singoli strumenti del pacchetto IPP saranno contemporaneamente necessarie disposizioni legislative, misure di incoraggiamento (segnalazione delle buone pratiche) e iniziative di cooperazione e informazione. Le stime finanziarie si basano sull'ipotesi che venga studiato un solo "prodotto pilota" alla volta. In caso di esame parallelo di più prodotti o qualora risulti necessario adottare specifiche misure a seguito dell'applicazione dell'approccio IPP ai prodotti pilota, occorrerà valutare nuovamente le risorse necessarie. Tuttavia le nuove risorse eventualmente necessarie saranno coperte dagli stanziamenti esistenti.

## 6. INCIDENZA FINANZIARIA

### 6.1. Incidenza finanziaria totale sulla parte B (per l'intero periodo di programmazione)

*(Il metodo di calcolo degli importi totali presentati nella successiva tabella va esplicitato con la ripartizione presentata nella tabella 6.2 )*

#### 6.1.1. Intervento finanziario

Stanziamenti di impegno in milioni di euro (al terzo decimale)

| Ripartizione  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 ed esercizi successivi | Totale |
|---------------|------|------|------|------|------|-----------------------------|--------|
| Azione 11     |      |      |      |      |      |                             | 0      |
| Azione 2      |      |      |      |      |      |                             | 0      |
| ecc.          |      |      |      |      |      |                             | 0      |
| <b>TOTALE</b> | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0                           | 0      |

#### 6.1.2. Assistenza tecnica e amministrativa, spese d'appoggio e spese TI (stanziamenti di impegno)

|  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 ed esercizi successivi | Totale |
|--|------|------|------|------|------|-----------------------------|--------|
| 1) Assistenza tecnica e amministrativa |      |      |      |      |      |                             |        |
| a) Uffici di assistenza tecnica        |      |      |      |      |      |                             |        |

|   |              |              |              |              |              |              |              |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| b) Altra assistenza tecnica ed amministrativa:<br>- intra muros:<br>- extra muros:<br><i>di cui per la realizzazione e manutenzione di sistemi di gestione informatizzati</i> |              |              |              |              |              |              |              |
| Totale parziale 1   |              |              |              |              |              |              |              |
| 2) Spese d'appoggio   |              |              |              |              |              |              |              |
| a) Studi  | 0,461        | 0,381        | 0,222        | 0,169        | 0,128        |              | 1,361        |
| b) Riunioni di esperti  | 0,065        | 0,061        | 0,044        | 0,039        | 0,035        |              | 0,244        |
| c) Informazione e pubblicazioni   |              |              |              |              |              |              |              |
| Totale parziale 2   |              |              |              |              |              |              |              |
| <b>TOTALE</b>   | <b>0,526</b> | <b>0,442</b> | <b>0,266</b> | <b>0,208</b> | <b>0,163</b> | <b>0,000</b> | <b>1,605</b> |

## 6.2. Calcolo del costo per ciascuna delle misure previste nella parte B (per l'intero periodo di programmazione)

Stanziamenti di impegno in milioni di euro (al terzo decimale)

| Ripartizione                          | Tipo di risultati (progetti, dossier) | Numero di risultati (totale per anni da 1a 5) | Costo unitario medio (in euro) | Costo totale in milioni di euro (totale per anni da 1a 5) |
|---------------------------------------|---------------------------------------|---|--------------------------------|---|
|                                       | 1                                     | 2   | 3                              | 4=(2X3)   |
| <u>Sviluppo del pacchetto IPP</u>     |                                       |   |                                |   |
| - consultazioni di esperti            | Resoconti delle riunioni              | 20  | 4 000                          | 0,080   |
| - studi                               | Rapporti di studio                    | 11  | 80 000                         | 0,880   |
| <u>Prodotti pilota IPP</u>            |                                       |   |                                |   |
| - consultazioni di esperti            | Resoconti delle riunioni              | 24  | 4 000                          | 0,096   |
| - studi                               | Rapporti di studio                    | 4   | 80 250                         | 0,321   |
| <u>Verifica dei progressi</u>         |                                       |   |                                |   |
| - consultazioni di esperti            | Resoconti delle riunioni              | 17  | 4 000                          | 0,068   |
| - studi                               | Rapporti di studio                    | 2   | 80 000                         | 0,160   |
| <b>COSTO TOTALE (milioni di euro)</b> |                                       |   |                                | <b>1,605</b>  |

La ripartizione degli studi fra le tre azioni è indicativa. A seconda dei livelli di complessità riscontrati nella seconda azione potrà essere necessario dedicare un maggior numero di studi ai prodotti pilota e un minor numero di studi alle altre due azioni. A seconda del tema esatto

degli studi e dei risultati conseguiti nei primi anni, alcuni studi potranno essere combinati in modo da abbracciare le prime due azioni.

## 7. INCIDENZA SUL PERSONALE E SULLE SPESE DI FUNZIONAMENTO

Le esigenze in termini di risorse umane e amministrative sono coperte dallo stanziamento concesso alle DG responsabili (DG Ambiente e altre) nell'ambito della procedura annuale di assegnazione.

### 7.1. Incidenza sulle risorse umane

| Tipo di posto                  |   | Personale da assegnare alla gestione dell'azione su risorse esistenti e/o supplementari |                            | Totale | Descrizione dei compiti inerenti all'azione |
|--------------------------------|---|---|----------------------------|--------|---|
|                                |   | Numero di posti permanenti  | Numero di posti temporanei |        |   |
| Funzionari o agenti temporanei | A | 4   |                            | 4      | Funzionari e dirigenti                      |
|                                | B | 0,5   |                            | 0,5    | Contratti di studio, pagamenti, informatica |
|                                | C | 1,5   |                            | 1,5    | Segreteria                                  |
| Altre risorse umane            |   |   |                            |        |   |
| Totale                         |   | 6,0   |                            | 6,0    |   |

### 7.2. Incidenza delle spese per risorse umane

| Tipo di risorse umane                                  | Importo (in milioni di euro) | Metodo di calcolo * |
|--|------------------------------|---------------------|
| Funzionari<br>Agenti temporanei                        | 0,648                        | 6,0 x 108 000 euro  |
| Altre risorse umane<br>(indicare la linea di bilancio) |                              |                     |
| Totale (milioni di euro)                               | 0,648                        |                     |

Gli importi corrispondono alle spese totali per dodici mesi.

### 7.3. Altre spese di funzionamento derivanti dall'azione

| Linea di bilancio<br>(numero e denominazione)  | Importo (in milioni di euro) | Metodo di calcolo  |
|--|------------------------------|--|
| <b>Dotazione globale (Titolo A7)</b>           |                              |  |
| A0701 – Missioni                               | 0,013                        | 10 x 1300 euro (basati su missioni di due giorni. La cifra comprende 300 euro di indennità di trasferta + 850 euro per spese di viaggio + 150 euro per spese di soggiorno) |
| A07030 – Riunioni                              |                              |  |
| A07031 – Comitati obbligatori <sup>1</sup>     |                              |  |
| A07032 – Comitati non obbligatori <sup>1</sup> |                              |  |
| A07040 – Conferenze                            |                              |  |
| A0705 – Studi e consulenze                     |                              |  |
| Altre spese (specificare)                      |                              |  |

|  |       |          |
|--|-------|----------|
| <b>Sistemi di informazione (A-5001/A-4300)</b> |       |          |
| <b>Altre spese - parte A (specificare)</b>     |       |          |
| Totale (milioni di euro)                       | 0,013 | v. sopra |

Gli importi corrispondono alle spese totali dell'azione per dodici mesi.

<sup>1</sup> Specificare il tipo di comitato e il gruppo cui appartiene.

|      |                                   |                       |
|------|-----------------------------------|-----------------------|
| I.   | Totale annuale (7.2 + 7.3)        | 0,661 milioni di euro |
| II.  | Durata dell'azione                | 5 anni                |
| III. | Costo totale dell'azione (I x II) | 3,305 milioni di euro |

## **8. CONTROLLO E VALUTAZIONE**

### **8.1. Modalità di controllo**

La Commissione propone di riesaminare l'efficacia dell'approccio IPP con periodicità triennale a partire dalla pubblicazione della comunicazione. A tal fine essa redigerà un rapporto, che sarà pubblicato e trasmesso alle altre istituzioni.

### **8.2. Modalità e calendario della valutazione**

Occorrerà stabilire le modalità concrete di attuazione, che saranno in ogni caso basate sulle informazioni fornite alla Commissione dagli Stati membri e dalle altre parti interessate. La Commissione organizzerà riunioni con gli Stati membri e le parti interessate per coordinare il formato da utilizzare ai fini della trasmissione delle informazioni, in modo da rendere più semplice ed efficace la comunicazione dei dati. In collaborazione con l'Agenzia europea dell'ambiente, la Commissione cercherà inoltre di definire appositi indicatori che consentano di valutare i progressi compiuti nell'attuazione della strategia.

## **9. MISURE ANTIFRODE**

Le attività proposte prevedono unicamente spese per il personale, riunioni di esperti e contratti di studio. Questi ultimi saranno soggetti ai consueti meccanismi di controllo della Commissione; pertanto non sono necessarie altre misure antifrode.

## [Avis juridique important](#)

/

# 61999J0513

**Sentenza della Corte del 17 settembre 2002. - Concordia Bus Finland Oy Ab, già Stagecoach Finland Oy Ab contro Helsingin kaupunki e HKL-Bussiliikenne. - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Korkein hallinto-oikeus - Finlandia. - Appalti pubblici di servizi nel settore dei trasporti - Direttive 92/50/CEE e 93/38/CEE - Comune aggiudicatore che organizza i servizi di trasporto in autobus ed un cui ente economicamente indipendente partecipa all'appalto in quanto offerente - Presa in considerazione di criteri relativi alla tutela dell'ambiente per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa - Ammissibilità quando l'ente comunale offerente soddisfa più facilmente tali criteri. - Causa C-513/99.**

*raccolta della giurisprudenza 2002 pagina I-07213*

[Massima](#)

[Parti](#)

[Motivazione della sentenza](#)

[Decisione relativa alle spese](#)

[Dispositivo](#)

## Parole chiave

*Ravvicinamento delle legislazioni - Procedimenti di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi - Direttiva 92/50 - Aggiudicazione degli appalti - Offerta economicamente più vantaggiosa - Criteri - Protezione dell'ambiente - Ammissibilità - Presupposti - Criterio che può essere soddisfatto soltanto da alcune imprese di cui una appartiene all'amministrazione aggiudicatrice - Ininfluenza - Soluzione identica in caso di applicabilità della direttiva 93/38*

*[Direttive del Consiglio 92/50/CEE, art. 36, n. 1, lett. a), e 93/38/CEE, art. 34, n. 1, lett. a)]*

## Massima

*\$\$L'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, dev'essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione.*

*Peraltro, il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione siffatti criteri, per il solo fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri.*

*Ciò varrebbe anche se il procedimento di aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi rientrasse nella sfera di applicazione della direttiva 93/38, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni. Infatti, dato che le direttive in materia di appalti pubblici, le cui disposizioni relative ai criteri di assegnazione sono redatte in termini sostanzialmente identici, mirano a raggiungere obiettivi simili nei loro rispettivi settori di applicazione e che l'obbligo di rispettare il principio della parità di trattamento corrisponde all'essenza stessa di dette direttive, non vi è alcuna ragione per interpretarle in modo diverso.*

( v. punti 69, 86, 88-93 e dispositivo 1-3 )

## **Parti**

*Nel procedimento C-513/99,*

*avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Korkein hallinto-oikeus (Finlandia) nella causa dinanzi ad esso pendente tra*

*Concordia Bus Finland Oy Ab, già Stagecoach Finland Oy Ab,*

*e*

*Helsingin kaupunki,*

*HKL-Bussiliikenne,*

*domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 2, nn. 1, lett. a), 2, lett. c), e 4, nonché 34, n. 1, della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/38/CEE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 199, pag. 84), come modificata dall'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati su cui si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1), e dell'art. 36, n. 1, della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1),*

*LA CORTE,*

*composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann e dalla sig.ra F. Macken, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet, R. Schintgen e V. Skouris (relatore), giudici,*

*avvocato generale: J. Mischo*

*cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto*

*viste le osservazioni scritte presentate:*

*- per la Concordia Bus Finland Oy Ab, dal sig. M. Heinonen, oikeustieteen kandidaatti;*

*- per la Helsingin Kaupunki, dalla sig.ra A.-L. Salo-Halinen, in qualità di agente;*

*- per il governo finlandese, dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agente;*

- per il governo ellenico, dalle sig.re D. Tsagkaraki e K. Grigoriou, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, dal sig. M.A. Fierstra, in qualità di agente;
- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per il governo svedese, dal sig. A. Kruse, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. M. Nolin, in qualità di agente, assistito dall'avv. E. Savia,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Concordia Bus Finland Oy Ab, rappresentata dall'avv. M. Savola, asianajaja, della Helsingin Kaupunki, rappresentata dalla sig.ra A.-L. Salo-Halinen, del governo finlandese, rappresentato dalla sig.ra T. Pynnä, del governo ellenico, rappresentato dalla sig.ra K. Grigoriou, del governo austriaco, rappresentato dalla sig.ra M. Winkler, in qualità di agente, del governo svedese, rappresentato dal sig. A. Kruse, del governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. R. Williams, barrister, e della Commissione, rappresentata dal sig. M. Nolin, assistito dall'avv. E. Savia, all'udienza del 9 ottobre 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 dicembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

## Motivazione della sentenza

1 Con ordinanza 17 dicembre 1999, pervenuta in cancelleria il 28 dicembre seguente, il Korkein hallinto-oikeus ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 234 CE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 2, nn. 1, lett. a), 2, lett. c), e 4, nonché 34, n. 1, della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/38/CEE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 199, pag. 84), come modificata dall'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati su cui si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 93/38»), e dell'art. 36, n. 1, della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone la Concordia Bus Finland Oy Ab (in prosieguo: la «Concordia») alla Helsingin Kaupunki (Comune di Helsinki) e all'impresa HKL-Bussiliikenne (in prosieguo: la «HKL»), in merito alla validità di una decisione della liikepalvelulautakunta (commissione per i servizi commerciali) del Comune di Helsinki, avente ad oggetto l'aggiudicazione dell'appalto relativo alla gestione di una linea della rete di autobus urbani di quest'ultimo alla HKL.

Ambito normativo

Normativa comunitaria

La direttiva 92/50

3 L'art. 1 della direttiva 92/50 dispone:

«Ai fini della presente direttiva s'intendono per:

a) appalti pubblici di servizi, i contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice, ad esclusione:

(...)

ii) degli appalti pubblici che vengono aggiudicati nei settori menzionati agli articoli 2, 7, 8, 9 della direttiva 90/531/CEE e degli appalti che ottemperano alle condizioni dell'articolo 6, paragrafo 2, della stessa direttiva;

(...).

4 L'art. 36 della direttiva 92/50, intitolato «Criteri di aggiudicazione per gli appalti», è redatto come segue:

«1. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali riguardanti la remunerazione di particolari servizi, i criteri sui quali l'amministrazione si fonda per l'aggiudicazione degli appalti sono:

a) qualora l'appalto sia aggiudicato all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico, vari criteri relativi all'appalto quali ad esempio qualità, merito tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, assistenza tecnica e servizio post vendita, data della fornitura e termine di consegna o di esecuzione, prezzo;

b) unicamente il prezzo più basso.

2. Qualora l'appalto sia aggiudicato all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico, le amministrazioni enunciano, nel capitolato d'onere o nel bando di gara, i criteri d'aggiudicazione di cui esse prevedono l'applicazione, possibilmente nell'ordine decrescente dell'importanza che è loro attribuita».

La direttiva 93/38

5 L'art. 2 della direttiva 93/38 stabilisce:

«1. La presente direttiva si applica agli enti aggiudicatori che:

a) sono autorità pubbliche o imprese pubbliche che svolgono una qualsiasi delle attività di cui al paragrafo 2;

b) non essendo autorità pubbliche o imprese pubbliche annoverano tra le loro attività una o più attività tra quelle di cui al paragrafo 2 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi connessi loro dall'autorità competente di uno Stato membro.

2. Le attività che rientrano nel campo d'applicazione della presente direttiva sono le seguenti:

(...)

c) gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, sistemi automatici, tranvia, filovia, autobus o cavo.



*Per quanto riguarda i servizi di trasporto, è considerata come rete quella in cui il servizio viene fornito in base a condizioni stabilite da un'autorità competente di uno Stato membro, quali le condizioni relative ai percorsi da effettuare, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio;*

(...)

*4. La fornitura al pubblico di un servizio di trasporto mediante autobus non è considerata come un'attività ai sensi del paragrafo 2, lettera c), qualora altri enti possano liberamente fornire tale servizio, sul piano generale o in una zona geografica circoscritta, alle stesse condizioni previste per gli enti aggiudicatori.*

(...)».

*6 Ai sensi dell'art. 34 della direttiva 93/38:*

*«1. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali relative alla remunerazione di servizi specifici, i criteri sui quali gli enti aggiudicatori si fondano per assegnare gli appalti sono:*

*a) l'offerta economicamente più vantaggiosa, il che comprende diversi elementi di valutazione variabili secondo l'appalto di cui trattasi: per esempio, il termine di consegna o di esecuzione, il costo di gestione, il rendimento, la qualità, le caratteristiche estetiche e funzionali, il valore tecnico, il servizio successivo alla vendita, l'assistenza tecnica, l'impegno in materia di pezzi di ricambio, la sicurezza di approvvigionamento, il prezzo;*

*b) unicamente il prezzo più basso.*

*2. Nel caso di cui al paragrafo 1, lettera a), gli enti aggiudicatori menzionano nel capitolato d'oneri o nel bando di gara tutti i criteri di aggiudicazione di cui prevedono l'applicazione, possibilmente nell'ordine decrescente dell'importanza che è loro attribuita.*

(...)».

*7 L'art. 45, nn. 3 e 4, della direttiva 93/38 dispone:*

*«3. La direttiva 90/531/CEE cessa d'avere effetto a decorrere dalla data d'applicazione della presente direttiva da parte degli Stati membri, fatti salvi gli obblighi di questi ultimi per quanto riguarda i termini indicati all'articolo 37 di detta direttiva.*

*4. I riferimenti alla direttiva 90/531/CEE devono intendersi come riferimenti fatti alla presente direttiva».*

*Normativa nazionale*

*8 Le direttive 92/50 e 93/38 sono state trasposte in diritto finlandese dalla julkisista hankinnoista annettu laki (legge sugli appalti pubblici) n. 1505/1992, come modificata dalle leggi nn. 1523/1994 e 725/1995 (in prosieguo: la «legge 1505/1992»).*

*9 In forza dell'art. 1 della legge 1505/1992, le autorità statali e municipali, nonché gli altri enti aggiudicatori previsti dalla detta legge, sono tenuti ad osservarne le disposizioni per organizzare un concorso e garantire ai partecipanti un trattamento imparziale e non discriminatorio.*

*10 Ai sensi dell'art. 2 della legge 1505/1992, gli enti aggiudicatori sono, tra gli altri, le autorità*

comunali.

11 L'art. 7, n. 1, della legge 1505/02 dispone, da un lato, che l'appalto va aggiudicato alle condizioni più vantaggiose possibili e, dall'altro, che l'offerta da accettare è quella meno cara quanto al prezzo o la più vantaggiosa in termini economici globali.

12 Le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici in Finlandia sono disciplinate più dettagliatamente dai decreti 243/1995 sugli appalti di beni e servizi e sui contratti forfettari di costruzione eccedenti certi limiti di valore, nonché dal decreto n. 567/1994 sugli appalti, superiori a certi limiti di valore, conclusi da enti che operano nei settori dell'erogazione di acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, come modificato dal decreto n. 244/1995 (in prosieguo: il «decreto 567/1994»).

13 L'art. 4, n. 1, del decreto 243/1995 esclude dalla sua sfera di applicazione gli appalti ai quali si applica il decreto 567/1994. L'art. 1, n. 10, di quest'ultimo esclude dalla sua sfera di applicazione gli appalti cui si applica il decreto 243/1995.

14 L'art. 43 del decreto 243/95 dispone:

«1. L'ente aggiudicatore ha l'obbligo di accettare l'offerta che, secondo i principi di valutazione alla base dell'appalto, risulti complessivamente la più vantaggiosa sotto il profilo della convenienza economica, oppure l'offerta meno cara. I principi di valutazione della convenienza economica complessiva possono essere ad esempio il prezzo, i tempi di consegna o di produzione, il costo di gestione, la qualità, i costi derivanti dalla durata di vita del bene, le caratteristiche estetiche o funzionali, il merito tecnico, il servizio successivo alla vendita, la sicurezza di approvvigionamento, l'assistenza tecnica e le questioni ambientali.

(...)».

15 Analogamente, l'art. 21, n. 1, del decreto 567/1994 dispone che l'ente aggiudicatore deve accettare, tra le offerte in gara, quella che economicamente è la più vantaggiosa da un punto di vista globale secondo i criteri di valutazione del bene, del servizio o della prestazione d'opera, oppure l'offerta più bassa quanto al prezzo. I criteri di valutazione della convenienza economica globale possono essere ad esempio il prezzo, il termine di consegna, il costo di gestione, i costi derivanti dalla durata di vita del bene, la qualità, gli effetti sull'ambiente, le caratteristiche estetiche e funzionali, il merito tecnico, il servizio postvendita e l'assistenza tecnica.

*Causa principale e questioni pregiudiziali*

*L'organizzazione dei servizi di trasporto mediante autobus del Comune di Helsinki*

16 Dall'ordinanza di rinvio emerge che il consiglio municipale di Helsinki ha deliberato, il 27 agosto 1997, che il trasporto pubblico urbano del Comune di Helsinki sarebbe stato gradualmente aperto alla concorrenza, di modo che il funzionamento della prima linea appaltata cominciasse con il servizio autunnale 1998.

17 In forza della regolamentazione relativa ai trasporti pubblici del Comune di Helsinki, responsabili per la pianificazione, lo sviluppo, la realizzazione e l'organizzazione in generale, nonché per il controllo di detti trasporti pubblici sono, a meno che non sia disposto altrimenti, la joukkoliikennelautakunta (commissione per i trasporti pubblici) e la Helsingin kaupungin liikennelaitos (azienda di trasporti del Comune di Helsinki; in prosieguo: l'«azienda di trasporti»), dipendente da detta commissione.

18 Secondo la regolamentazione vigente, la commissione per i servizi commerciali del Comune di Helsinki ha il compito di decidere sull'aggiudicazione dei servizi di trasporti pubblici urbani

conformemente agli obiettivi approvati dal consiglio municipale di Helsinki e dalla commissione per i trasporti collettivi. Inoltre, l'ufficio di approvvigionamento del Comune di Helsinki si occupa dell'esecuzione delle operazioni relative agli appalti di trasporti urbani pubblici.

19 L'azienda di trasporti, dal canto suo, è un'impresa commerciale del Comune che, sotto il profilo funzionale ed economico, si articola in quattro unità di produzione (autobus, trasporto tranviario, metropolitana nonché servizi infrastrutturali per la rete ed immobili). L'unità di produzione concernente gli autobus è la HKL. L'azienda di trasporti comprende anche un'unità principale del gruppo, costituita da un'unità di pianificazione e da un'unità amministrativa ed economica. L'unità di pianificazione svolge la funzione di committente per quanto riguarda la preparazione delle proposte da presentare alla commissione per i trasporti in comune, le linee da sottoporre all'aggiudicazione e gli standard di qualità dei servizi richiesti. Le unità di produzione sono separate dal resto dell'azienda di trasporti sotto il profilo economico ed hanno contabilità e bilanci separati.

*La procedura dell'appalto di cui trattasi nella causa principale*

20 Con lettera 1° settembre 1997 e con avviso pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 4 settembre 1997, l'ufficio di approvvigionamento del Comune di Helsinki indiceva una gara d'appalto per la gestione della rete di autobus urbani del Comune di Helsinki, secondo gli itinerari e gli orari precisati in un documento relativo a sette lotti. La controversia nella causa principale riguarda il lotto n. 6 del bando di gara, relativo alla linea 62.

21 Emerge dal fascicolo che, secondo detto bando di gara, l'appalto sarebbe stato aggiudicato all'impresa autrice dell'offerta più vantaggiosa per la città sotto il profilo economico complessivo. La valutazione avrebbe dovuto basarsi su tre categorie di criteri, ossia il prezzo complessivo della gestione, la qualità del materiale (autobus) e la gestione qualitativa ed ambientale da parte dell'imprenditore.

22 Per quanto riguarda anzitutto il prezzo complessivo richiesto, l'offerta più interessante doveva ottenere 86 punti. Il punteggio delle altre offerte veniva calcolato in base alla formula seguente:  $\text{punteggio} = \text{costo per il compenso annuo dell'offerta più vantaggiosa} / \text{costo dell'offerta considerata} \times 86$ .

23 Inoltre, per quanto riguarda la qualità del materiale, un offerente poteva ottenere un massimo di 10 punti supplementari sulla base di taluni criteri. Così, tali punti erano attribuiti in particolare per l'uso di autobus caratterizzati, da un lato, da un livello di emissione di ossido di azoto inferiore a 4g/kWh (+ 2,5 punti/bus), o inferiore a 2g/kWh (+ 3,5 punti/bus) e, dall'altro lato, da un livello sonoro inferiore a 77 dB (+ 1 punto/bus).

24 Per quanto riguarda, infine, l'organizzazione qualitativa e ambientale dell'imprenditore, punti supplementari dovevano essere assegnati per un insieme di criteri qualitativi nonché per un programma di preservazione ambientale attestati mediante certificazione.

25 L'ufficio di approvvigionamento del Comune di Helsinki riceveva per il lotto n. 6 otto offerte, tra cui quelle della HKL e della Swebus Finland Oy Ab [(in prosieguo: la «Swebus»), in seguito divenuta Stagecoach Finland Oy Ab (in prosieguo: la «Stagecoach»), successivamente Concordia]. L'offerta di quest'ultima conteneva due proposte, designate come offerte A e B.

26 La commissione per i servizi commerciali decideva, il 12 febbraio 1998, di scegliere la HKL come esercente della linea di cui al lotto n. 6, essendo stata considerata la sua offerta come la più vantaggiosa sotto il profilo economico complessivo. Dall'ordinanza di rinvio emerge che la Concordia (allora la Swebus) aveva proposto l'offerta meno cara, ottenendo 81,44 punti per l'offerta A e 86 punti per l'offerta B. La HKL aveva ottenuto 85,75 punti. Per quanto riguarda il materiale, la HKL aveva ottenuto il punteggio più elevato, con 2,94 punti, mentre la Concordia (allora la Swebus) aveva riportato 0,77 punti per l'offerta A e -1,44 punti per l'offerta B. I 2,94 punti ottenuti dalla HKL

*a questo titolo comprendevano maggiorazioni massimali per un'emissione di ossido di azoto inferiore a 2g/kWh e per un livello sonoro inferiore a 77 dB. La Concordia (allora la Swebus) non aveva ottenuto punti supplementari per i criteri relativi alle emissioni di ossido di azoto e al livello sonoro degli autobus. La HKL e la Concordia avevano riportato il punteggio massimo per le loro certificazioni qualitative e ambientali. Conseguentemente, il punteggio più elevato in complesso era stato ottenuto dalla HKL, con 92,69 punti. La Concordia (allora la Swebus) si era qualificata seconda, con 86,21 punti per l'offerta A e 88,56 punti per l'offerta B.*

*Lo svolgimento del procedimento dinanzi ai giudici nazionali*

*27 La Concordia (allora la Swebus) proponeva un ricorso diretto all'annullamento della suddetta decisione della commissione per i servizi mercantili dinanzi al Kilpailuneuvosto (autorità finlandese per la concorrenza) sostenendo, in particolare, che l'attribuzione di punti supplementari al materiale che presenta emissioni di ossido di azoto e un livello sonoro inferiori a un determinato limite è parziale e discriminatoria. Essa riteneva che fossero stati assegnati punti supplementari per l'utilizzo di un tipo di autobus che in realtà un solo offerente, ossia la HKL, aveva la possibilità di proporre.*

*28 Il Kilpailuneuvosto respingeva il ricorso dichiarando che l'ente aggiudicatore ha il diritto di decidere quale materiale è di suo gradimento. La fissazione dei criteri di scelta e la loro ponderazione dovrebbero però avvenire in modo obiettivo, tenendo conto delle necessità dell'ente aggiudicatore e della qualità del servizio. L'ente aggiudicatore dovrebbe essere all'occorrenza in grado di giustificare la fondatezza della scelta e dell'applicazione dei propri criteri di valutazione.*

*29 Lo stesso giudice ha osservato che la decisione del Comune di Helsinki di favorire gli autobus meno inquinanti è una decisione di politica ambientale, diretta a ridurre i danni causati all'ambiente dalla circolazione degli autobus. Ciò non costituirebbe un vizio di procedura. Sarebbe possibile intervenire se tale criterio fosse applicato in modo discriminatorio a svantaggio di un concorrente. Tuttavia, il Kilpailuneuvosto rilevava che tutti i concorrenti avevano la possibilità, se l'avessero voluto, di acquistare autobus alimentati a gas naturale e concludeva pertanto che non fosse provato che il criterio in questione sarebbe stato discriminatorio verso la Concordia.*

*30 La Concordia (allora la Stagecoach) adiva il Korkein hallinto-oikeus con ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione del Kilpailuneuvosto, sostenendo che l'attribuzione di punti supplementari agli autobus meno inquinanti e meno rumorosi favoriva la HKL, l'unica impresa offerente che aveva, in pratica, la possibilità di utilizzare materiale che potesse ottenere tale punteggio. Essa inoltre dichiarava che, nell'ambito della valutazione complessiva delle offerte, non sarebbe possibile tenere conto di questi fattori ecologici che non hanno alcun rapporto diretto con l'oggetto dell'appalto.*

*31 Nell'ordinanza di rinvio il Korkein hallinto-oikeus osserva innanzi tutto che, per stabilire se al caso di specie sia applicabile il decreto n. 243/1995 o il decreto n. 567/1994, occorre accertare se l'appalto di cui trattasi nella causa principale rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 92/50 o in quello della direttiva 93/38. A tal proposito, esso rileva che l'allegato VII della direttiva 93/38 menziona, con riguardo alla Finlandia, sia gli enti pubblici o privati esercenti il trasporto mediante autobus in conformità della laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (legge sul trasporto passeggeri mediante autobus soggetto ad autorizzazione), n. 343/91, sia l'azienda dei trasporti del Comune di Helsinki che gestisce la metropolitana e la rete tranviaria.*

*32 Il giudice del rinvio rileva inoltre che l'esame della causa implica altresì l'interpretazione delle disposizioni del diritto comunitario per stabilire se un comune che assegni un appalto come quello di cui trattasi nella causa principale sia legittimato a tener conto di considerazioni ecologiche relative al materiale proposto. Infatti, l'accoglimento degli argomenti esposti dalla Concordia riguardo ai punti assegnati in base ai criteri ambientali e ad altri titoli comporterebbe che il punteggio riportato dalla sua offerta B sarebbe superiore a quello ottenuto dalla HKL.*

33 Il Korkein hallinto-oikeus osserva, al riguardo, che gli artt. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 e 34, n. 1, lett. a), della direttiva 93/38 non includono le questioni ambientali nell'elenco dei criteri per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Orbene, nelle sentenze 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes (Racc. pag. 4635), e 28 marzo 1995, causa C-324/93, Evans Medical e Macfarlan Smith (Racc. pag. I-563), la Corte avrebbe dichiarato che l'amministrazione aggiudicatrice è libera di scegliere i criteri di attribuzione dell'appalto per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Tuttavia, detta scelta dovrebbe vertere unicamente su criteri rivolti a identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

34 Il giudice del rinvio richiama infine la comunicazione della Commissione 11 marzo 1998, intitolata «Gli appalti pubblici nell'Unione europea» [COM(1998), 143, def.], in cui la Commissione ha sostenuto che è ammissibile tener conto di considerazioni ecologiche per identificare l'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico globale, nella misura in cui l'ente che organizza l'appalto tragga esso stesso un diretto beneficio dalle caratteristiche ecologiche inerenti al prodotto.

35 In tali circostanze il Korkein hallinto-oikeus ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le disposizioni concernenti la sfera di applicazione della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/38/CEE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (...) e, in particolare, l'art. 2, nn. 1, lett. a), 2, lett. c), e 4, vadano interpretate nel senso che la detta direttiva è applicabile al procedimento seguito da una municipalità che agisce come ente aggiudicatore nel contesto di un appalto relativo all'esercizio del trasporto pubblico urbano, quando

- la municipalità è responsabile per la pianificazione, lo sviluppo, l'attuazione ed altri aspetti organizzativi nonché di controllo del trasporto pubblico sul suo territorio,

- per le funzioni soprammenzionate la municipalità dispone di una commissione per il trasporto pubblico e di un'azienda di trasporto da essa dipendente,

- l'azienda di trasporto municipale dispone di un'unità di pianificazione che agisce come unità committente, prepara per la detta commissione proposte su quali linee vadano aperte alla concorrenza e su quale livello di qualità dei servizi debba esigersi, e

- l'azienda di trasporto municipale ha unità di produzione distinte sotto il profilo economico dal resto dell'azienda, tra cui un'unità che fornisce servizi di trasporto con autobus di linea e partecipa alle gare d'appalto relative a questi ultimi.

2) Se la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici ed in special modo l'art. 36, n. 1, della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (...), o analogamente l'art. 34, n. 1, della direttiva del Consiglio 93/38/CEE vadano interpretati nel senso che una municipalità, allorché organizza quale ente aggiudicatore una gara d'appalto relativa all'esercizio del trasporto pubblico urbano della stessa municipalità, possa prendere in considerazione, tra i criteri per l'attribuzione dell'appalto sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, oltre al prezzo proposto, al programma qualitativo ed ambientale dell'esercente in questione ed a molte altre caratteristiche del materiale circolante, anche la riduzione delle emissioni di ossido d'azoto e del livello sonoro, secondo le modalità indicate nel bando di gara talché, qualora le emissioni di ossido d'azoto ed il livello sonoro di alcuni veicoli siano inferiori ad un determinato livello, possono essere attribuiti punti supplementari di cui può tenersi conto nel raffronto tra le offerte.

3) In caso di soluzione affermativa delle precedenti questioni, se la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici vada interpretata nel senso che l'attribuzione di punti supplementari per le

*summenzionate caratteristiche relative alle emissioni di ossido d'azoto e al livello sonoro del materiale non sia tuttavia permessa quando è in precedenza noto che l'azienda esercente il trasporto pubblico mediante autobus appartenente alla municipalità, agente quest'ultima quale ente aggiudicatore, ha la possibilità di offrire materiale in possesso delle suddette caratteristiche, che, date le circostanze, solo rare imprese del settore hanno peraltro la possibilità di offrire».*

#### *Sulle questioni pregiudiziali*

*36 Si deve rilevare, in limine, che, come risulta dall'ordinanza di rinvio, i motivi dedotti dalla Concordia a sostegno del suo ricorso dinanzi al Korkein hallinto-oikeus riguardano unicamente l'asserita illegittimità del sistema di valutazione dei criteri relativi al materiale previsti dal bando di gara di cui trattasi nella causa principale.*

*37 Così, con la seconda e terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, da un lato, se l'art. 36, n. 1, della direttiva 92/50 o l'art. 34, n. 1, lett. a), della direttiva 93/38 consentano di inserire, fra i criteri dell'appalto pubblico da stipulare in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, la riduzione delle emissioni di ossido di azoto o del livello sonoro dei veicoli di modo che, qualora tali emissioni o tale livello sonoro siano inferiori a un determinato tetto, punti supplementari possono essere assegnati per il raffronto tra le offerte.*

*38 D'altro lato, esso chiede anche se le norme enunciate da dette direttive, in particolare il principio della parità di trattamento, consentano di prendere in considerazione siffatti criteri quando appare subito che la propria impresa di trasporti della città organizzatrice della gara d'appalto è fra le rare imprese che abbiano la possibilità di proporre un materiale corrispondente a detti criteri.*

*39 Orbene, si deve constatare che il disposto degli artt. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50, e 34, n. 1, lett. a), della direttiva 93/38 è redatto in modo sostanzialmente identico.*

*40 Inoltre, come risulta dall'ordinanza di rinvio, non vi è stato, nell'ambito della causa principale, alcun interrogativo circa la regolamentazione nazionale o comunitaria applicabile.*

*41 Infatti, come risulta dal testo della prima questione, il Korkein hallinto-oikeus interroga la Corte non sull'applicabilità della direttiva 92/50, ma unicamente sull'applicabilità della direttiva 93/38 nella causa principale.*

*42 Pertanto, occorre considerare, da un lato, che la seconda e terza questione riguardano la conformità dei criteri di assegnazione degli appalti, come quelli di cui trattasi nella causa principale, con le pertinenti disposizioni della direttiva 92/50 e, dall'altro, che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la soluzione di tali questioni sia diversa qualora si applichi la direttiva 93/38. Ne consegue che si devono esaminare, nell'ordine, la seconda e la terza questione e, successivamente, da ultimo, la prima questione.*

#### *Sulla seconda questione*

*43 Con la seconda questione il giudice a quo chiede in sostanza se l'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 debba essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, l'amministrazione aggiudicatrice decida di assegnare tale appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, essa può prendere in considerazione la riduzione delle emissioni di ossido di azoto o del livello sonoro dei veicoli di modo che, se tale emissione o tale livello sonoro sono inferiori a un certo tetto, punti supplementari possono essere assegnati per il raffronto delle offerte.*

#### *Osservazioni presentate alla Corte*

44 La Concordia ritiene che in un procedimento di appalto pubblico i criteri di decisione, stando al testo delle pertinenti disposizioni del diritto comunitario, debbano sempre essere di natura economica. Se l'amministrazione aggiudicatrice avesse voluto perseguire criteri di ordine ecologico o di altra natura, sarebbe stato necessario seguire una procedura diversa da quella dell'appalto pubblico.

45 Per contro, le altre parti nella causa principale, gli Stati membri che hanno presentato osservazioni e la Commissione sostengono che è consentito includere, tra i criteri di aggiudicazione di un appalto, quelli di ordine ecologico. Essi fanno riferimento, in primo luogo, agli artt. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 e 34, n. 1, lett. a), della direttiva 93/38, che contengono un elenco solo esemplificativo degli elementi che l'ente aggiudicatore può prendere in considerazione nell'assegnare un appalto; inoltre, essi rinviano all'art. 6 CE, il quale prescriverebbe l'integrazione della politica ecologica nelle altre politiche della Comunità; infine fanno riferimento alle sentenze *Beentjes e Evans Medical* e *Macfarlan Smith*, precedentemente citate, in base alle quali l'ente aggiudicatore può scegliere i criteri che ritiene rilevanti quando valuta le offerte presentate.

46 In particolare, il Comune di Helsinki e il governo finlandese osservano come sia interesse proprio e dei propri abitanti che le emissioni nocive siano il più possibile limitate. Difatti, per lo stesso Comune di Helsinki, che è responsabile della tutela dell'ambiente sul proprio territorio, ne deriverebbero delle economie dirette, in particolare nel settore medico-sociale, che rappresenterebbe circa il 50% del suo bilancio complessivo. I fattori che contribuiscono, anche in percentuale modesta, a migliorare lo stato di salute generale della popolazione consentirebbero di ridurre i suoi costi rapidamente e in notevole misura.

47 Il governo ellenico aggiunge che il potere discrezionale conferito alle autorità nazionali quanto alla scelta dei criteri di attribuzione degli appalti pubblici presuppone che detta scelta non sia arbitraria e che i criteri presi in considerazione non infrangano disposizioni del Trattato, in particolare i suoi principi fondamentali, come il diritto di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e il divieto delle discriminazioni basate sulla nazionalità.

48 Il governo olandese precisa che i criteri per l'attribuzione degli appalti pubblici adottati dall'autorità aggiudicatrice debbono sempre tener conto di un aspetto economico. Esso ritiene ciononostante che tale condizione sussista nella causa principale, poiché il Comune di Helsinki è al tempo stesso l'autorità aggiudicatrice e l'organismo finanziariamente responsabile della politica ambientale.

49 Il governo austriaco fa valere che le direttive 92/50 e 93/38 pongono due restrizioni fondamentali alla scelta dei criteri di valutazione degli appalti pubblici. Da un lato, i criteri prescelti dall'autorità aggiudicatrice devono presentare un nesso con l'appalto da assegnare e consentire di determinare quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa per quest'ultima. D'altro lato, i detti criteri debbono essere tali da orientare il potere discrezionale riconosciuto all'ente aggiudicatore su un fondamento oggettivo e non presentare elementi di arbitrarietà nella scelta. Inoltre, secondo detto governo, occorre che i criteri per l'assegnazione siano direttamente connessi con l'oggetto del mercato, producano effetti oggettivamente misurabili e siano economicamente quantificabili.

50 Nel medesimo senso, il governo svedese sostiene che la scelta di cui dispone l'autorità aggiudicatrice è limitata, in quanto i criteri di assegnazione debbono essere in relazione con l'appalto da attribuire ed essere idonei a stabilire l'offerta economicamente più vantaggiosa. Esso aggiunge che tali criteri debbono altresì essere conformi alle norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci e dei servizi.

51 Secondo il governo del Regno Unito, le disposizioni dell'art. 36, n. 1, della direttiva 92/50 e dell'art. 34, n. 1, della direttiva 93/38 vanno interpretate nel senso che, nell'organizzazione di un procedimento di aggiudicazione per la gestione di servizi di trasporto mediante autobus, un'autorità o un ente aggiudicatore può tener conto, tra gli altri criteri per l'assegnazione del contratto, anche di

*criteri ambientali al fine di valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, purché tali criteri consentano un raffronto tra tutte le offerte, siano connessi ai servizi richiesti e siano stati pubblicati in anticipo.*

*52 La Commissione ritiene che i criteri di attribuzione degli appalti pubblici che possono essere presi in considerazione per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa debbono rispondere a quattro condizioni. A suo avviso, tali criteri devono essere obiettivi, applicabili a tutte le offerte, strettamente connessi all'oggetto dell'appalto considerato e comportare un vantaggio economico a diretto a beneficio dell'autorità aggiudicatrice.*

#### *Giudizio della Corte*

*53 A questo proposito si deve ricordare che l'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 stabilisce che i criteri sui quali l'amministrazione può fondarsi per l'aggiudicazione degli appalti possono essere, qualora l'appalto sia aggiudicato all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico, vari criteri variabili a seconda dell'appalto di cui trattasi, quali, in particolare, la qualità, il merito tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, l'assistenza tecnica e il servizio post vendita, la data della fornitura e il termine di consegna o di esecuzione, il prezzo.*

*54 Al fine di stabilire se e in quali condizioni l'amministrazione aggiudicatrice possa, conformemente al detto art. 36, n. 1, lett. a), prendere in considerazione criteri di natura ecologica, occorre constatare, in primo luogo, che, come risulta chiaramente dal testo di detta disposizione e, in particolare, dall'uso dell'espressione «ad esempio», i criteri che possono essere adottati come criteri di aggiudicazione di un appalto pubblico all'offerta economicamente più vantaggiosa non sono elencati in maniera esaustiva (v., del pari, in tal senso, sentenza 18 ottobre 2001, causa C-19/00, SIAC Construction, Racc. pag. I-7725, punto 35).*

*55 In secondo luogo, il detto art. 36, n. 1, lett. a), non può essere interpretato nel senso che ciascuno dei criteri di attribuzione adottati dall'amministrazione aggiudicatrice al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa debba necessariamente essere di natura meramente economica. Infatti, non si può escludere che fattori che non siano meramente economici possano incidere sul valore di un'offerta con riguardo alla detta amministrazione aggiudicatrice. Tale considerazione è del pari corroborata dal testo stesso di tale disposizione, che allude espressamente al criterio relativo alle caratteristiche estetiche di un'offerta.*

*56 Peraltro, come la Corte ha già affermato, il coordinamento a livello comunitario delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici è diretto ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi e delle merci (v., in particolare, precitata sentenza SIAC Construction, punto 32).*

*57 Tenuto conto di tale obiettivo e alla luce, del pari, del tenore dell'art. 130 R, n. 2, primo comma, terza frase, del Trattato CE, che è stato trasferito dal Trattato di Amsterdam, in una formulazione leggermente modificata, all'art. 6 CE e che stabilisce che le esigenze in tema di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività della Comunità, occorre concludere che l'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 non esclude la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di avvalersi dei criteri relativi alla tutela dell'ambiente in sede di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.*

*58 Tuttavia, tale considerazione non significa che qualsiasi criterio di tale natura possa essere preso in considerazione dalla detta amministrazione.*

*59 Infatti, anche se l'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 lascia all'amministrazione aggiudicatrice la scelta dei criteri di attribuzione dell'appalto che intende adottare, tale scelta può tuttavia riguardare soltanto criteri volti ad individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa (v., in tal senso, quanto agli appalti di lavori pubblici, precitate sentenze Beentjes, punto 19; Evans Medical e Macfarlan Smith, punto 42, nonché SIAC Construction, punto 36). Dato che un'offerta si*



*riferisce necessariamente all'oggetto dell'appalto, ne consegue che i criteri di attribuzione che possono essere considerati conformemente alla detta disposizione devono anch'essi essere collegati all'oggetto dell'appalto.*

*60 A questo proposito occorre ricordare anzitutto che, come la Corte ha già affermato, al fine di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa l'amministrazione aggiudicatrice deve infatti poter valutare le offerte presentate ed adottare una decisione in base a criteri qualitativi e quantitativi variabili secondo l'appalto di cui trattasi (v., in tal senso, quanto agli appalti di lavori pubblici, sentenza 28 marzo 1985, causa 274/83, Commissione/Italia, Racc. pag. 1077, punto 25).*

*61 Inoltre, risulta del pari dalla giurisprudenza che un criterio di attribuzione che avesse l'effetto di attribuire all'amministrazione aggiudicatrice un'incondizionata libertà di scelta per l'aggiudicazione dell'appalto ad un offerente sarebbe incompatibile con l'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 (v., in tal senso, precitate sentenze Beentjes, punto 26, e SIAC Construction, punto 37).*

*62 Inoltre, occorre rilevare che l'applicazione dei criteri adottati per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa deve aver luogo nel rispetto di tutte le norme procedurali della direttiva 92/50, in particolare delle sue disposizioni in materia di pubblicità. Ne consegue che, conformemente all'art. 36, n. 2, della direttiva, tutti i criteri di tale tipo devono essere espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara, se possibile nell'ordine decrescente dell'importanza loro attribuita, affinché gli imprenditori siano posti in grado di conoscere la loro esistenza e la loro portata (v., in tal senso, quanto agli appalti di lavori pubblici, sentenze Beentjes, precitata, punti 31 e 36, nonché 26 settembre 2000, causa C-225/98, Commissione/Francia, Racc. pag. I-7445, punto 51).*

*63 Infine, siffatti criteri devono rispettare tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione, quale si desume dalle disposizioni del Trattato in materia di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, precitate sentenze Beentjes, punto 29, e Commissione/Francia, punto 50).*

*64 Da tali considerazioni risulta che l'amministrazione aggiudicatrice, quando decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, conformemente all'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50, può prendere in considerazione criteri relativi alla tutela dell'ambiente, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione.*

*65 Per quanto riguarda la causa principale, occorre constatare, anzitutto, che criteri relativi al livello delle emissioni di ossido di azoto e al livello sonoro degli autobus, come quelli di cui trattasi nella detta causa, devono essere considerati collegati all'oggetto di un appalto relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus.*

*66 Inoltre, criteri che consistono nell'attribuzione di punti supplementari alle offerte che rispondono a taluni criteri in materia di ambiente specifici e obiettivamente qualificabili non sono tali da conferire all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta.*

*67 Peraltro, si deve ricordare che, come si è osservato ai punti 21-24 della presente sentenza, i criteri di cui trattasi nella causa principale sono stati espressamente menzionati nel bando di gara pubblicato dall'ufficio di approvvigionamento del Comune di Helsinki.*

*68 Infine, va rilevato che il punto se i criteri di cui trattasi nella causa principale rispettino, in particolare, il principio di non discriminazione dovrà essere esaminato nell'ambito della soluzione della terza questione pregiudiziale, di cui costituisce appunto l'oggetto.*

69 Di conseguenza, alla luce di tutte le precedenti considerazioni, si deve risolvere la seconda questione come segue: l'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 dev'essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione.

*Sulla terza questione*

70 Con la terza questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se il principio della parità di trattamento osti alla presa in considerazione di criteri collegati alla tutela dell'ambiente, come quelli di cui trattasi nella causa principale, per il fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale rispondente ai detti criteri.

*Osservazioni presentate alla Corte*

71 La Concordia sostiene che la possibilità di utilizzare autobus alimentati a gas naturale, in pratica gli unici a soddisfare il criterio supplementare relativo alla riduzione delle emissioni di ossido di azoto e del livello sonoro, era assai ridotta. Infatti, all'epoca dell'appalto, sull'intero territorio finlandese vi era una sola stazione di servizio che fornisse gas naturale. La capacità di questa stazione avrebbe consentito il rifornimento di circa quindici autobus alimentati a gas. Ora, proprio prima dell'appalto controverso, la HKL avrebbe inoltrato un ordine relativo a undici autobus alimentati a gas nuovi, il che avrebbe significato che la capacità della stazione sarebbe stata interamente utilizzata e non sarebbe stato possibile rifornire altri veicoli. Inoltre, questa unica stazione esistente era a carattere soltanto provvisorio.

72 La Concordia conclude sostenendo che la HKL era l'unica offerente che potesse realmente offrire autobus alimentati a gas. Essa pertanto suggerisce di rispondere alla terza questione nel senso che l'attribuzione di punti in funzione delle emissioni di ossido d'azoto e della riduzione del livello sonoro non può essere ammessa, almeno nel caso in cui nessun operatore del settore interessato abbia la possibilità, anche teorica, di offrire servizi che diano diritto alla suddetta attribuzione.

73 Il Comune di Helsinki sostiene che esso non era affatto tenuto ad indire un appalto per i propri trasporti effettuati mediante autobus, né in base alla normativa comunitaria né in base alla normativa finlandese. Difatti, poiché un appalto comporta sempre lavori e costi supplementari, esso non avrebbe avuto alcun ragionevole motivo di organizzare l'appalto se avesse saputo che soltanto un'impresa ad essa appartenente aveva la possibilità di offrire materiale, corrispondente alle condizioni fissate o se avesse davvero voluto tenere per sé stessa la gestione dei suddetti trasporti.

74 Il governo finlandese ritiene che la valutazione dell'obiettività dei criteri fissati nell'appalto controverso nella causa principale spetti, in ultima analisi, al giudice nazionale.

75 Il governo olandese sostiene come dalla giurisprudenza della Corte emerge che i criteri di attribuzione debbono essere oggettivi e che non si può discriminare tra gli offerenti. Tuttavia, ai punti 32 e 33 della sentenza 16 settembre 1999, causa C-27/98, Fracasso e Leitschutz (Racc. pag. I-5697), la Corte avrebbe effettivamente dichiarato che, quando al termine di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici rimane una sola offerta, l'autorità aggiudicatrice non è tenuta ad attribuire l'appalto all'offerente che è risultato essere l'unico idoneo a partecipare alla gara. Non ne conseguirebbe per questo quindi che, nel caso in cui rimanga un solo offerente a causa dei criteri di attribuzione applicati, i suddetti criteri sono illeciti. In ogni caso, spetterebbe al giudice del rinvio

*stabilire se nella causa principale la concorrenza sia stata effettivamente compromessa.*

*76 Il governo austriaco ritiene che l'uso dei criteri di attribuzione di cui alla causa principale non ponga alcun problema, in linea di principio, e ciò anche quando, come nel caso di specie, soltanto un numero relativamente ristretto di offerenti sia in grado di soddisfarli. Sembrerebbe tuttavia che, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 22 settembre 1988, causa 45/87, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 4929), vi sia un limite all'ammissibilità di talune norme ecologiche minime, qualora i criteri impiegati restringano il mercato della prestazione o del prodotto da fornire a un punto tale che sussista solo un unico offerente. Tuttavia, non vi sarebbero elementi che indichino che ciò si verifichi nel caso di specie.*

*77 Il governo svedese sostiene che il fatto di tener conto del criterio relativo alle emissioni di ossido di azoto come avvenuto nella causa principale, ha fatto sì che l'offerente che aveva a disposizione autobus alimentati a gas o ad alcool metilico sia stato avvantaggiato. Secondo detto governo, nulla impediva agli altri offerenti di acquistare autobus di questo tipo. Detti veicoli sarebbero disponibili sul mercato da diversi anni.*

*78 Secondo il governo svedese, il fatto di attribuire punti supplementari in ragione delle limitate emissioni di ossido di azoto e di un livello sonoro poco elevato degli autobus che l'offerente si propone di porre in circolazione non costituisce una discriminazione diretta, ma si applica indistintamente. Inoltre, questo bonus non sembrerebbe indirettamente discriminatorio nel senso che avrebbe avuto necessariamente come effetto di favorire la HKL.*

*79 Secondo il governo del Regno Unito, la direttiva 93/38 non impedisce di attribuire punti supplementari nella valutazione delle offerte quando si sa in anticipo che esistono poche imprese potenzialmente in grado di ottenere tali punti supplementari, purché l'autorità aggiudicatrice abbia reso noto, già nel bando di gara, la possibilità di ottenere punti supplementari.*

*80 La Commissione ritiene, tenuto conto delle divergenze di opinioni tra le parti nella causa principale, di non essere in grado di stabilire se i criteri applicati nel caso di specie violino il principio della parità di trattamento degli offerenti. Spetterebbe pertanto al giudice del rinvio pronunciarsi sulla questione e stabilire, sulla base di indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, se i suddetti criteri siano stati applicati al solo scopo di scegliere l'impresa prescelta o se siano stati stabiliti a tal fine.*

#### *Giudizio della Corte*

*81 A questo proposito, si deve rilevare che l'obbligo del rispetto del principio della parità di trattamento corrisponde all'essenza stessa delle direttive in materia di appalti pubblici, che mirano in particolare a favorire lo sviluppo di una concorrenza effettiva nei settori rientranti nelle loro rispettive sfere di applicazione e che enunciano criteri di attribuzione dell'appalto miranti a garantire una siffatta concorrenza (v., in tal senso, sentenza 22 giugno 1993, causa C-243/89, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-3353, punto 33).*

*82 Così, secondo la giurisprudenza citata al punto 63 della presente sentenza, i criteri di attribuzione devono rispettare il principio di non discriminazione quale discende dalle disposizioni del Trattato relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi.*

*83 Nel caso di specie si deve rilevare anzitutto che, come emerge dall'ordinanza di rinvio, i criteri di attribuzione di cui trattasi nella causa principale erano oggettivi e indistintamente applicabili a tutte le offerte. Inoltre, i detti criteri erano direttamente collegati al materiale offerto ed erano inseriti in un sistema di attribuzione di punti. Infine, nell'ambito di tale sistema, punti supplementari potevano essere accordati in base ad altri criteri collegati al materiale, quali l'impiego di autobus ribassati, il numero di posti a sedere e di strapuntini, nonché la vetustà degli autobus.*

84 *Peraltro, come la Concordia ha ammesso all'udienza, essa ha vinto l'appalto relativo alla linea n. 15 della rete degli autobus urbani del Comune di Helsinki, nonostante il fatto che tale appalto richiedesse espressamente l'uso di veicoli alimentati a gas.*

85 *Occorre pertanto constatare che, in un siffatto contesto fattuale, il fatto che uno dei criteri adottati dall'amministrazione aggiudicatrice per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa potesse essere soddisfatto soltanto da un piccolo numero di imprese, fra le quali figurava un'impresa appartenente alla detta amministrazione, non è di per sé tale da costituire una violazione del principio della parità di trattamento.*

86 *In tali circostanze, si deve risolvere la terza questione nel senso che il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione criteri collegati alla tutela dell'ambiente, come quelli di cui trattasi nella causa principale, per il solo fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri.*

*Sulla prima questione*

87 *Con la prima questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se la soluzione della seconda e della terza questione sarebbe diversa se il procedimento di aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi nella causa principale rientrasse nella sfera di applicazione della direttiva 93/38.*

88 *Al riguardo, occorre ricordare, in primo luogo, che le disposizioni degli artt. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 e 34, n. 1, lett. a), della direttiva 93/38 sono redatte in modo sostanzialmente identico.*

89 *Si deve constatare, in secondo luogo, che le disposizioni relative ai criteri di attribuzione tanto della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU L 199, pag. 1), quanto della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (GU L 199, pag. 54), sono anch'esse redatte in termini sostanzialmente identici a quelli degli artt. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50 e 34, n. 1, lett. a), della direttiva 93/38.*

90 *Occorre precisare, in terzo luogo, che le dette direttive costituiscono, nel loro insieme, il nocciolo duro del diritto comunitario degli appalti pubblici e mirano a raggiungere obiettivi simili nelle loro rispettive sfere di applicazione.*

91 *Pertanto, non vi è alcuna ragione per interpretare in modo diverso due disposizioni rientranti nella stessa materia del diritto comunitario e redatte in modo sostanzialmente identico.*

92 *Del resto, va ricordato che, al punto 33 della precitata sentenza Commissione/Danimarca, la Corte ha già affermato che l'obbligo di rispettare il principio della parità di trattamento corrisponde all'essenza stessa di tutte le direttive in materia di appalti pubblici. Orbene, dagli atti della causa principale non sono emersi elementi tali da provare che, per quanto riguarda la scelta dei criteri di attribuzione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, l'interpretazione di detto principio dovrebbe, nella specie, dipendere dalla speciale direttiva applicabile all'appalto in esame.*

93 *Pertanto, si deve risolvere la prima questione nel senso che la soluzione della seconda e della terza questione non sarebbe diversa se il procedimento di aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi nella causa principale rientrasse nella sfera di applicazione della direttiva 93/38.*

## **Decisione relativa alle spese**

*Sulle spese*

*94 Le spese sostenute dai governi finlandese, ellenico, olandese, austriaco, svedese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.*

## **Dispositivo**

*Per questi motivi,*

**LA CORTE,**

*pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Korkein hallinto-oikeus con ordinanza 17 dicembre 1999, dichiara:*

*1) L'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, dev'essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione.*

*2) Il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione criteri collegati alla tutela dell'ambiente, come quelli di cui trattasi nella causa principale, per il solo fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri.*

*3) La soluzione della seconda e della terza questione non sarebbe diversa se il procedimento di aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi nella causa principale rientrasse nella sfera di applicazione della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/38/CEE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni.*

**L. 27-12-2006 n. 296 recante:** “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)”

Publicata nella Gazz. Uff. 27 dicembre 2006, n. 299, S .O

(...)

1.1126. È autorizzata la spesa di 50.000 euro per finanziare l'attuazione e il monitoraggio di un «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione», predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sottoposto alla approvazione dalla CONSIP Spa, costituita in attuazione del *decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414*. Il Piano prevede l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, sulla base dei seguenti criteri:

- a) riduzione dell'uso delle risorse naturali;
- b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili;
- c) riduzione della produzione di rifiuti;
- d) riduzione delle emissioni inquinanti;
- e) riduzione dei rischi ambientali <sup>(580)</sup>.

---

*(580) Il Piano d'azione previsto dal presente comma è stato approvato con D.M. 11 aprile 2008.*

1.1127. Il piano di cui al comma 1126 indica gli obiettivi di sostenibilità ambientale da raggiungere per gli acquisti nelle seguenti categorie merceologiche:

- a) arredi;
- b) materiali da costruzione;
- c) manutenzione delle strade;
- d) gestione del verde pubblico;
- e) illuminazione e riscaldamento;
- f) elettronica;
- g) tessile;
- h) cancelleria;
- i) ristorazione;
- l) materiali per l'igiene;
- m) trasporti.

(...)

E



*Il Ministro dell'Ambiente  
e della Tutela del Territorio e del Mare*

**DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE E CON IL  
MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO**

GABINETTO 1354/2008

**VISTA** la Comunicazione sulla Politica integrata dei prodotti (IPP) "Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale", COM 302(2003) del 18 Giugno 2003, che individua tra gli strumenti utili per la attuazione di tale strategia, quello degli "acquisti verdi della pubblica amministrazione", altrimenti definito come Green Public Procurement (GPP), che, orientando la domanda pubblica verso beni e servizi migliori sotto il profilo ambientale, consente di conseguire specifici obiettivi strategici ambientali, di innescare un meccanismo di leva volto a modificare modelli di produzione e di consumo, di incoraggiare investimenti nel campo dell'innovazione ambientale, favorendo pertanto un modello di sviluppo sostenibile;

**VISTA** la medesima Comunicazione che, al fine di diffondere la pratica di integrare la dimensione ambientale negli appalti pubblici, invita gli Stati membri ad elaborare entro il 2006 dei Piani d'azione nazionale sugli acquisti verdi;

**VISTO** il documento elaborato dalla Commissione Europea nel 2005 "Linee guida per la definizione dei Piani d'azione sugli acquisti pubblici verdi" che traccia in maniera più puntuale i contenuti e i principi generali che debbono contenere i piani medesimi e sintetizza lo stato dell'arte degli altri Paesi membri dell'Unione Europea;

**VISTE** le disposizioni in tema di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile contenute nel Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE";

**CONSIDERATO** che il Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, al fine di rispondere alle indicazioni della Commissione europea, ha elaborato, tramite il confronto con rappresentanze dell'ANCI, dell'UPI, del gruppo di lavoro sul GPP del Coordinamento delle Agende 21 locali, dell'APAT, una proposta di Piano d'azione;

**CONSIDERATO** che tale documento, sottoposto in data 14 dicembre 2006 alla consultazione in seno al Consiglio Economico e Sociale per le Politiche Ambientali (C E S P A), organo consultivo per le politiche ambientali presieduto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e costituito dal vertice istituzionale delle maggiori organizzazioni nazionali delle parti economiche e sociali, è stato accolto positivamente

**VISTO** l'art. 1, comma 1126, della L. 27 dicembre 2006, n. 296 che, in linea con i documenti sopra richiamati, autorizza la spesa di 50.000 euro per l'anno 2007 per l'attuazione e il monitoraggio di un "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei



consumi nel settore della pubblica amministrazione", predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, d'intesa con le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e sottoposto all'approvazione dalla Consip S.p.A.;

**VISTI** i comma 1126 e 1127 dell'articolo 1 della citata L. 296/2006 che stabiliscono che detto Piano prevede l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure d'acquisto pubblico ed indica gli obiettivi di sostenibilità ambientale da conseguire in determinate categorie merceologiche oggetto di procedure di acquisto pubbliche;

**VISTO** il comma 1128 del citato dell'articolo 1 della L. 296/2006 che istituisce un Comitato composto dai Ministri competenti e dai Presidenti delle Regioni interessate, deputato al monitoraggio degli obiettivi del piano di cui al citato comma 1127;

**CONSIDERATO** che il medesimo documento, sottoposto altresì al confronto con i dicasteri di cui all'art. 1 comma 1126 della L. 296/2006, e con Consip S.p.A. emendato alla luce delle osservazioni pervenute, costituisce la strategia generale del "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione";

**VISTO** il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare GAB/DEC/185/2007 del 18 ottobre 2007, che, così come indicato nella succitata proposta di Piano d'azione, al fine garantire il supporto tecnico al Comitato dei Ministri previsto dal citato comma 1128 della legge 296/2006, e al fine di seguire l'attuazione del Piano stesso, istituisce il "Comitato di gestione";

**CONSIDERATO** che nella seduta del 20 dicembre 2007 della Conferenza Unificata Stato Regioni e Province Autonome di cui al D.Lgs. 28 agosto 1997 n. 281, è stata sancita l'intesa sul Piano medesimo;

**VISTA** la nota del 21 dicembre 2007 n. 20799/2007 con la quale la Consip S.p.a., ha trasmesso per l'approvazione il Piano d'azione, come previsto al citato comma 1126 della citata legge 296/2006;

**RITENUTO** necessario adottare il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione;

## **DECRETA**

### **Articolo 1**

#### ***(Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione)***

E' approvato il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione" (di seguito Piano d'azione), di cui all'unito allegato, che forma parte integrante del presente decreto, volto a favorire la diffusione e l'implementazione di pratiche d'acquisto sostenibili presso le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25 del D.Lgs. n. 163/2006.



**Articolo 2**  
**(Criteri ambientali minimi)**

Con successivi Decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sentiti i Ministeri concertanti, saranno definiti, per le categorie merceologiche indicate all'articolo 1 comma 1127 della legge 296/2006, gli specifici obiettivi di sostenibilità ambientale così come definiti al paragrafo 4.3 del citato Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, che rappresenteranno le "misure" previste dal comma 1126 della L. 296/2006.

**Articolo 3**  
**(Gestione del Piano d'azione)**

Per la gestione delle attività previste dal Piano d'azione, così come in dettaglio indicato al capitolo 6 del Piano d'azione, opera il "Comitato di gestione" di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare GAB/DEC/185/2007 del 18 ottobre 2007, con funzioni di coordinamento operativo, e un "Tavolo di lavoro permanente" composto dalle rappresentanze delle regioni degli enti locali e delle parti interessate, con funzioni consultive.

Per le attività svolte dal "Comitato di Gestione" e dal "Tavolo di lavoro permanente" non è prevista alcuna spesa per compensi, e i rimborsi delle spese di missione sono a carico delle amministrazioni e degli enti di appartenenza.

L'istituzione e il funzionamento di tali organismi non comporteranno nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

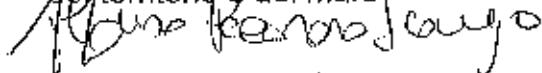
**Articolo 4**  
**(Modifiche)**

Il Piano d'Azione è sottoposto a revisione almeno triennale. Gli obiettivi generali del Piano d'azione e le sue indicazioni potranno essere aggiornati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare sentiti i Ministri concertanti, a seguito di nuove indicazioni da parte della Commissione europea e alla luce di considerazioni emergenti dai risultati delle attività di monitoraggio del Piano stesso.

Il presente decreto, unitamente all'Allegato Piano d'azione, è pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

11 APR. 2008

Il Ministro dell'ambiente e della tutela  
del territorio e del mare



Il Ministro dell'Economia e delle  
Finanze



Il Ministro dello Sviluppo Economico



## SERIE GENERALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 154° - Numero 102

# GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Venerdì, 3 maggio 2013

SI PUBBLICA TUTTI I  
GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

La **Gazzetta Ufficiale, Parte Prima**, oltre alla **Serie Generale**, pubblica cinque **Serie speciali**, ciascuna contraddistinta da autonoma numerazione:

- 1<sup>a</sup> **Serie speciale**: Corte costituzionale (pubblicata il mercoledì)
- 2<sup>a</sup> **Serie speciale**: Comunità europee (pubblicata il lunedì e il giovedì)
- 3<sup>a</sup> **Serie speciale**: Regioni (pubblicata il sabato)
- 4<sup>a</sup> **Serie speciale**: Concorsi ed esami (pubblicata il martedì e il venerdì)
- 5<sup>a</sup> **Serie speciale**: Contratti pubblici (pubblicata il lunedì, il mercoledì e il venerdì)

La **Gazzetta Ufficiale, Parte Seconda**, "Foglio delle inserzioni", è pubblicata il martedì, il giovedì e il sabato

## AVVISO ALLE AMMINISTRAZIONI

Al fine di ottimizzare la procedura di pubblicazione degli atti in *Gazzetta Ufficiale*, le Amministrazioni sono pregate di inviare, contemporaneamente e parallelamente alla trasmissione su carta, come da norma, anche copia telematica dei medesimi (in formato word) al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: gazzettaufficiale@giustiziacert.it, curando che, nella nota cartacea di trasmissione, siano chiaramente riportati gli estremi dell'invio telematico (mittente, oggetto e data).

Nel caso non si disponga ancora di PEC, e fino all'adozione della stessa, sarà possibile trasmettere gli atti a: gazzettaufficiale@giustizia.it

## SOMMARIO

## DECRETI PRESIDENZIALI

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA  
10 aprile 2013.

**Sostituzione di un componente della commissione straordinaria per la gestione del comune di Casapesenna.** (13A03809) ..... Pag. 1

## DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI

**Ministero dell'ambiente  
e della tutela del territorio e del mare**

DECRETO 4 aprile 2013.

**Criteri ambientali minimi per l'acquisto di carta per copia e carta grafica - aggiornamento 2013.** (13A03777) ..... Pag. 2

DECRETO 10 aprile 2013.

**Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione - revisione 2013.** (13A03799) ..... Pag. 16

**Ministero dell'economia  
e delle finanze**

DECRETO 23 aprile 2013.

**Riapertura delle operazioni di sottoscrizione dei buoni del Tesoro poliennali 3,50%, con godimento 2 aprile 2013 e scadenza 1° giugno 2018, terza e quarta tranche.** (13A03886) ... Pag. 30



DECRETO 10 aprile 2013.

**Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione - revisione 2013.**

IL MINISTRO DELL'AMBIENTE  
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO  
E DEL MARE

Visto il comma 1126 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che prevede l'attuazione di un «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione» (di seguito indicato «Piano» o «PAN GPP») predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

Visto il decreto interministeriale del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dello sviluppo economico dell'11 aprile 2008, di adozione del «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 107 dell'8 maggio 2008;

Visto l'art. 4 del D.I. 11 aprile 2008 che prevede, a seguito di nuove indicazioni da parte della Commissione europea e delle considerazioni emergenti dai risultati dell'applicazione del PAN GPP, una revisione almeno triennale del Piano stesso, da adottarsi con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministri concertanti;

Considerato che, successivamente all'adozione del PAN GPP, la Commissione europea ha ribadito l'importanza del GPP e ne ha rafforzato il sostegno politico in vari documenti d'indirizzo quali ad esempio la Comunicazione COM(2008) 397 «Strategia europea per il «Consumo e la Produzione Sostenibili», la Comunicazione COM(2008) 400 «Appalti pubblici per un ambiente migliore», la Comunicazione COM (2010) 2020 «Strategia Europa 2020» e la Comunicazione COM(2011) 571 «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»;

Considerato che, nelle Comunicazioni, viene sottolineata l'importanza dell'uso strategico degli appalti pubblici per finalità non solo di tutela ambientale ma anche di tutela sociale e di stimolo all'innovazione;

Considerato altresì che dall'applicazione del Piano d'azione di cui al D.I. 11 aprile 2008, sono emerse utili indicazioni in merito alle procedure per la definizione e l'applicazione dei «Criteri Ambientali Minimi»;

Viste le note del 16 gennaio 2013 prot. DVA-2013-0001149 e prot. DVA-2013-0001151 con le quale è stato chiesto al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dello sviluppo economico di formulare eventuali osservazioni al documento di Revisione del Piano d'azione citato;

Considerato che entro il termine indicato nelle citate note non sono pervenute osservazioni dal Ministero dello sviluppo economico;

Considerate le osservazioni formulate dal Ministero dell'economia e delle finanze nell'incontro del 19 febbraio 2013, parzialmente accolte;

Vista la nota del 25 febbraio 2013, prot. n. 0003285/2013, del Ministero dell'economia e delle finanze;

Ritenuto opportuno aggiornare gli obiettivi indicati al punto 4.2, le procedure indicate al punto 4.4, le modalità di gestione del PAN GPP indicate al punto 6, le azioni di supporto al Piano indicate al punto 7 del «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione», in linea con quanto indicato nell'art. 4 del D.I. 11 aprile 2008;

Decreta:

Art. 1.

*Revisione e aggiornamento del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale  
dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione*

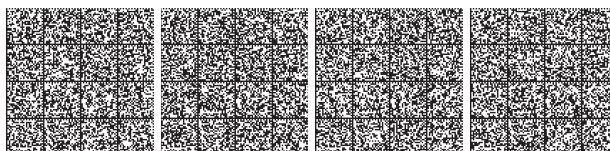
È approvato il documento allegato recante «Revisione 2013 del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione».

Il documento allegato aggiorna il Piano d'azione di cui al D.I. 11 aprile 2008, sostituendo in particolare il punto 4.2 («Obiettivo Nazionale»), il punto 4.4 («La procedura per la definizione dei criteri ambientali minimi»), il punto 6 («Gestione del PANGPP») il punto 7 («Azioni di supporto al Piano»).

Il presente decreto, unitamente all'allegato, è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Roma, 10 aprile 2013

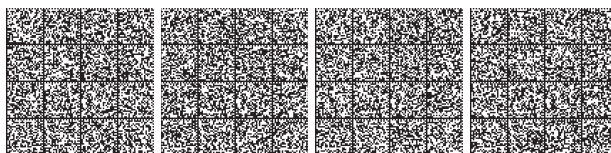
*Il Ministro:* CLINI



PIANO D'AZIONE PER LA SOSTENIBILITA'  
AMBIENTALE DEI CONSUMI NEL SETTORE DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(OVVERO PIANO NAZIONALE D'AZIONE SUL GREEN PUBLIC PROCUREMENT - PAN GPP)

REVISIONE 2013



## 1. Premessa

Il presente documento aggiorna l'allegato al Decreto del Ministro dell'Ambiente di concerto con i Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze 11 aprile 2008 concernente il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione" (di seguito indicato con l'acronimo PAN GPP) e rappresenta pertanto la revisione prevista dall'articolo 4 del medesimo Decreto.

La presente revisione è effettuata alla luce dell'evoluzione del contesto normativo di riferimento e delle indicazioni che emergono dalle strategie politiche ed ambientali dell'Unione Europea più recenti, nonché dalla valutazione delle esperienze sin qui condotte a livello nazionale ed internazionale sul tema degli acquisti verdi.

Le modifiche principali che il presente documento apporta al PAN GPP riguardano la gestione del Piano e la procedura di definizione, l'approvazione e la divulgazione dei "Criteri Ambientali Minimi" (di seguito CAM).

**Pertanto, il presente documento conferma e aggiorna i capitoli 1, 2 e 3, sostituisce i capitoli 4, 6 e 7 ed elimina il capitolo 8 del PAN GPP adottato con D.I. 11 aprile 2008.**

Nel capitolo che segue viene fornito un sintetico quadro dell'evoluzione del contesto normativo e politico di riferimento e delle indicazioni strategiche europee più recenti.

## 2. L'evoluzione del contesto politico e normativo di riferimento: il rafforzamento del ruolo del GPP.

La consapevolezza sull'importanza di un miglior uso degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi politici e sociali dell'Unione europea è senz'altro aumentata nel corso del tempo, ciò non soltanto per le emergenze ambientali su scala globale e locale, ma anche per motivi macro economici, ancor più strategici in considerazione della crisi economico finanziaria che stiamo subendo.

I prodotti "ambientalmente migliori" sono infatti quelli più competitivi, specie in chiave prospettica, essendo tipicamente caratterizzati da un impiego più efficiente delle risorse e dell'energia lungo tutto il loro ciclo di vita, più facilmente riutilizzabili nei cicli di produzione, e, ove riciclati, in grado di valorizzare il ciclo dei rifiuti.

Le dinamiche di maggior pressione su combustibili fossili e su materie prime derivanti anche dall'espansione della popolazione mondiale, faranno dei "prodotti verdi" l'unica soluzione economicamente sostenibile che, oltre a limitare le ulteriori pressioni sull'ambiente, è in grado di proteggere la sicurezza economica e ridurre l'esposizione agli *shock* dei prezzi delle materie prime.

Anche per queste considerazioni la Commissione europea rimarca l'importanza del GPP in altri documenti strategici successivi alla Comunicazione COM(2008) 397 sul "Piano d'azione europeo sul consumo e sulla produzione sostenibili e sulla politica industriale sostenibile (SCP/SIP)" e alla Comunicazione COM(2008) 400 su "Acquisti pubblici per un ambiente migliore" del 2008.

Si segnalano in proposito:

- la Comunicazione COM(2011)206 sull'"Atto per il mercato unico: dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia", in cui viene segnalata, tra le dodici azioni chiave prioritarie che le istituzioni dell'UE devono adottare entro la fine del 2012, la messa in opera di un quadro normativo rivisto e ammodernato in materia di appalti pubblici, *che consenta un miglior uso dei contratti d'appalto pubblici a sostegno di altre politiche e che sostenga, pertanto, una domanda di beni, opere e servizi rispettosi dell'ambiente, socialmente responsabili e innovativi;*
- la Comunicazione COM(2010)2020 della Commissione europea "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva";





- la Comunicazione COM(2011)571, della Commissione “Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse”.

In relazione al ruolo assegnato al GPP, la Commissione europea ha istituito un “*Advisory Group*” che segue l’evoluzione delle strategie europee sul tema e la definizione delle proposte di criteri europei per il GPP (il cosiddetto Toolkit).

Va, inoltre, sottolineato che con la Comunicazione COM(2011)896 “Proposta di direttiva sugli appalti pubblici” del 20 dicembre 2011 la Commissione europea ha attivato il percorso per aggiornare le direttive 17 e 18 del 2004 sugli appalti pubblici, anche in vista di rafforzare il ruolo degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi strategici di innovazione, di tutela ambientale e sociale. A tal proposito, la novità principale riguarda la sostituzione del criterio di aggiudicazione al “prezzo più basso” con quello del “costo più basso” che offre la possibilità di valutare le offerte considerando, insieme al prezzo di acquisto, i costi, anche relativi alle esternalità ambientali, connessi al ciclo di vita dell’oggetto dell’appalto (“Life Cycle Costing”).

A livello nazionale debbono inoltre essere menzionati alcuni provvedimenti normativi che impongono pratiche di appalti verdi ed accompagnano e rafforzano le indicazioni derivanti dal PAN GPP. In particolare:

- il D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 “Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture» agli artt. 120 e 138;
- il D. Lgs. 29 Dicembre 2006, n.311 “Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante attuazione della direttiva 2002/91/CE, relativa al rendimento energetico nell’edilizia” e il Regolamento 244/2012/UE sulla prestazione energetica degli edifici;
- il Decreto Legislativo 30 maggio 2008, n. 115 “Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all’efficienza degli usi finali dell’energia e i servizi energetici, art. 13 e art. 14;
- il D.lgs. 3 marzo 2011 n. 24 “Attuazione direttiva sulla promozione di veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico nel trasporto su strada”.

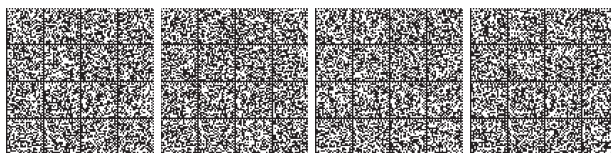
Alla luce delle indicazioni della strategia “Europa 2020” e, in particolare, agli obiettivi contenuti nella COM(2011)571 “Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse”, si confermano gli obiettivi ambientali strategici del punto 3.5 del PAN GPP adottato con D.I. 11 aprile 2008, relativi a:

- Efficienza e risparmio nell’uso delle risorse, in particolare dell’energia e conseguente riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>;
- Riduzione dell’uso di sostanze pericolose;
- Riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti.

Nella citata Comunicazione COM (2011)571 si sottolinea come sia necessario moltiplicare l’efficienza di 10 volte nell’uso delle risorse al 2050 rispetto ai livelli attuali e conseguire una rilevantissima riduzione delle principali emissioni. Ad esempio, l’obiettivo al 2050 di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> ivi fissato è pari all’80; al 95% se le condizioni saranno favorevoli. Per conseguire questi ambiziosi traguardi, la Commissione europea segnala l’esigenza di ottenere precisi risultati già nel 2020.

In considerazione dell’elevato livello di ambizione degli obiettivi ambientali europei è necessario far in modo che lo strumento del GPP assuma il ruolo da protagonista che l’Unione Europea vi attribuisce.

La medesima Comunicazione COM(2011)571 cita come primo strumento operativo il GPP: “*Per promuovere ulteriormente il consumo e la produzione sostenibili, la Commissione intende rendere più rigorose le prescrizioni degli “Appalti pubblici verdi” (Green public procurement - GPP) per i prodotti che hanno un impatto ambientale significativo; valutare dove gli appalti pubblici verdi potrebbero essere collegati a progetti finanziati dall’UE; promuovere appalti congiunti e reti di funzionari responsabili di appalti pubblici a sostegno dei GPP (nel 2012)*”.



3. Le modifiche al Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione adottato con il decreto interministeriale del 11 aprile 2008.

### 3.1 *Gli obiettivi della revisione*

Nell'ambito delle attività del Piano d'azione approvato con il D.I. 11 aprile 2008, sono stati adottati i Criteri Ambientali minimi relativi a diverse categorie d'appalto<sup>1</sup> e si sta procedendo all'attività di definizione dei CAM sulle rimanenti categorie e all'aggiornamento di alcuni CAM adottati.

L'adozione dei CAM, pur non dispiegando ancora in pieno le proprie potenzialità, ha indotto dei cambiamenti nell'attenzione e nelle iniziative di importanti soggetti, anche privati, che hanno cominciato a considerare la valenza del GPP, non solo come strumento per la riduzione degli impatti ambientali ma anche come strumento di competizione economica, utile a migliorare la propria immagine sul mercato oltre che le proprie prestazioni complessive.

Alla luce dei risultati raggiunti è opportuno, quindi, rafforzare l'impostazione generale del PAN GPP adottato nel 2008, prevedendo delle modifiche ad alcuni aspetti operativi.

Gli obiettivi principali a cui mira la presente revisione del PAN riguardano:

- il rafforzamento del ruolo delle associazioni di categoria degli operatori economici nel processo di diffusione e promozione dei CAM presso gli associati, oltre che nel processo di definizione dei CAM;
- il maggiore coinvolgimento delle Centrali di committenza nella predisposizione e nell'adozione dei CAM nelle proprie iniziative di gara;
- una migliore divulgazione dei CAM verso i grandi enti (es. Università, CNR, ENEA, ISPRA..)
- un maggiore supporto alle stazioni appaltanti per l'integrazione degli aspetti sociali, specie sulle categorie di appalto più soggette al rischio di lesione dei diritti dei lavoratori;
- l'aggiornamento e il perfezionamento delle attività di monitoraggio sin'ora svolte;
- la promozione dell'uso di strumenti di analisi e valutazione del costo dei prodotti lungo il ciclo di vita;
- il maggiore coinvolgimento degli operatori economici nazionali nel processo di definizione delle proposte europee dei criteri ambientali per gli appalti verdi del toolkit;
- la promozione della conoscenza dei sistemi di eco-etichettatura, in particolare dell'Ecolabel Europeo, presso i consumatori privati e pubblici.

### 3.2 *Le categorie di prodotti o servizi*

Al momento sono state, sino ad oggi, individuate 11 categorie d'appalto oggetto del PAN, coerenti con quelle indicate nell'art. 1, comma 1127, della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007)<sup>2</sup>. Tali categorie **dovrebbero essere ampliate**, anche tenendo conto del piano di attività relativo allo sviluppo dei

<sup>1</sup> Cfr. Il sito: [http://www.minambiente.it/menu/menu\\_ministero/Criteri\\_Ambientali\\_Minimi.html](http://www.minambiente.it/menu/menu_ministero/Criteri_Ambientali_Minimi.html)

<sup>2</sup> Arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura); Edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade); Gestione dei rifiuti; Servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano); Servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa); Elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione); Prodotti tessili e calzature; Cancelleria (carta e materiali di consumo); Ristorazione (servizio mensa e forniture alimenti); Servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene); Trasporti (mezzi e servizi di trasporto, sistemi di mobilità sostenibile).



Criteri GPP europei (quali, ad esempio, attrezzature elettromedicali e prodotti utilizzati in ambito sanitario)<sup>3</sup>.

#### 4. Le prescrizioni tecniche, le procedure e gli obiettivi quantitativi e del Piano d'azione

##### 4.1 Gli appalti verdi: i "Criteri ambientali minimi"

I "Criteri Ambientali Minimi" rappresentano le *"misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure d'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti"* previste al comma 1126 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006 n.296.

Come già indicato nel PAN GPP, i "Criteri Ambientali Minimi" per le diverse tipologie di prodotto o servizio che ricadono nell'ambito delle categorie individuate al comma 1127 del citato articolo 1 della L. 296/2006, sono adottati con appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

I CAM sono le "indicazioni tecniche" del PAN GPP, che consistono in indicazioni specifiche di natura ambientale e, quando possibile, etico-sociale, collegate a diverse fasi che caratterizzano le procedure di gara: la definizione dell'**oggetto dell'appalto**; la **selezione dei candidati** laddove sia opportuno selezionare gli offerenti in base alla loro capacità tecnica di assicurare migliori prestazioni ambientali durante l'esecuzione del contratto; la definizione delle **specifiche tecniche**; i **criteri premianti** con i quali valutare le offerte che offrono prestazioni o soluzioni tecniche più avanzate rispetto alle caratteristiche definite nel capitolato d'appalto; la definizione delle **condizioni di esecuzione dell'appalto/clausole contrattuali**. I CAM, inoltre includono alcune indicazioni generali volte alla razionalizzazione di acquisti e dei consumi e gli obiettivi settoriali da raggiungere.

I CAM sono applicabili nelle procedure d'appalto sopra e sotto la soglia di rilievo comunitario delle categorie d'appalto cui si riferiscono.

Tali criteri ambientali si definiscono "minimi" in quanto, devono, tendenzialmente, permettere di dare un'indicazione omogenea agli operatori economici in modo da garantire, da un lato, un'adeguata risposta da parte del mercato alle richieste formulate dalla pubblica amministrazione e, dall'altro, di rispondere agli obiettivi ambientali che la Pubblica Amministrazione intende raggiungere tramite gli appalti pubblici.

Pertanto, tenuto conto di quanto detto, le stazioni appaltanti che vogliono qualificare come "verde" la propria gara d'appalto devono recepire **almeno** le indicazioni contenute nelle sezioni **specifiche tecniche, clausole contrattuali/condizioni di esecuzione, selezione dei candidati**, salvo diverse o ulteriori indicazioni contenute nel paragrafo 2 "Oggetto e struttura del documento" dell'allegato allo specifico decreto di adozione del Ministro dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare.

A tal senso si sottolinea che i Criteri Ambientali Minimi individuati in termini di specifiche tecniche dovranno essere considerati il quadro di riferimento per le stazioni appaltanti che, nel definire le specifiche tecniche di un capitolato d'oneri, così come recita la relativa disposizione normativa del codice dei contratti pubblici, sono chiamate **"Ogniquale sia possibile, a definirle in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale"**. Peraltro, il profilo di applicazione delle specifiche tecniche dei CAM è già stato in tal senso delineato dal legislatore, anche nell'art. 138 comma 3 del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Per maggiori informazioni si consulti il sito: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp\\_criteria\\_wp.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_wp.htm).

<sup>4</sup> L'art. 138 del D.P.R. 207/2010, "Contenuto dei capitolati e dei contratti", comma 3 stabilisce infatti che *"Al fine di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'articolo 2, comma 2, del codice nonché l'articolo 69 del codice, le stazioni appaltanti nella definizione dei contenuti del capitolato e dei contratti: a) ai*





Inoltre si ricorda inoltre che, nell'ambito degli appalti di lavori, l'art. 120 del citato D.P.R. 207/2010, sull'“Offerta economicamente più vantaggiosa” stabilisce che, “In caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa .....al fine di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'articolo 2, comma 2, del codice nonché l'articolo 69 del codice, le stazioni appaltanti nella determinazione dei criteri di valutazione: “lett a) “ai fini del perseguimento delle esigenze ambientali, in relazione all'articolo 83, comma 1, lettera e), del codice, si attengono ai criteri di tutela ambientale di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successivi decreti attuativi”. Dunque tale norma sancisce l'obbligo di tener conto del set dei “criteri premianti” relative alle categorie di appalti di lavori previste dal PAN (ad oggi lavori di costruzione e di ristrutturazione di edifici, lavori di costruzione e manutenzione delle strade), qualora la gara sia aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

I criteri individuati dal Piano d'Azione non pregiudicano la possibilità di introdurre criteri più avanzati da parte delle stazioni appaltanti in grado di accedere ad un'offerta ambientale migliore. Per facilitare l'implementazione di ulteriori criteri o di performance ambientali più avanzate, sono elaborate indicazioni specifiche per ciascun settore d'intervento, indicate nella relazione d'accompagnamento ai CAM. Altresì la stazione appaltante potrà inserire come “specifiche tecniche” o come “clausole contrattuali” uno o più “criteri premianti” individuati dai decreti di adozione dei CAM, previa analisi di mercato e nel rispetto delle indicazioni del codice dei contratti pubblici.

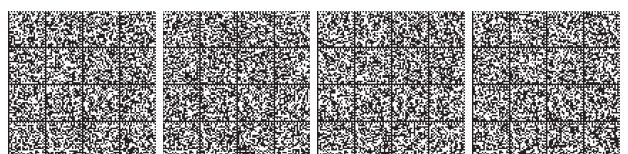
Sulla base dei profili innovativi individuati nella proposta di revisione delle direttive appalti n. 18/2004 e 17/2004, di cui alla COM(2011) 896 “Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio sugli appalti pubblici” del 20 dicembre 2011 e successivi emendamenti, ove opportuno verrà definita una metodologia di Life Cycle Costing affinché possa essere sfruttata la possibilità di aggiudicare gli appalti tenendo conto non solo del “prezzo” quale corrispettivo del bene/servizio o lavoro da affidare, ma dei costi considerati nell'arco del ciclo di vita dell'oggetto dell'appalto, includendo dunque sia i costi interni, compresi i costi relativi all'acquisizione (ad esempio costi di produzione), all'uso (come il consumo di energia, i costi di manutenzione) e al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio che i costi ambientali esterni direttamente legati al ciclo di vita, trasformati in valore monetario (quali i costi delle emissioni di gas ad effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici).

Questa nuova opportunità, oltre a consentire una valutazione più completa e dunque più corretta dell'effettivo esborso finanziario che sostiene la Pubblica Amministrazione, perché considera sia i costi direttamente sostenuti che quelli che vengono trasferiti su altri centri di spesa della Pubblica Amministrazione e graveranno sui bilanci futuri, conferisce una prospettiva del tutto nuova alle stazioni appaltanti che inverte la tendenza della riduzione dei corrispettivi resi alle imprese. Va considerato infatti che l'importo a base d'asta è determinato in base al minor prezzo di mercato<sup>5</sup> e la sistematizzazione del maggior peso conferito all'elemento prezzo per l'aggiudicazione dei contratti pubblici, condiziona al ribasso gli importi a base d'asta delle gare a venire, assottiglia in misura via via maggiore i margini di ricavo per le imprese e le induce alla compressione dei costi con ripercussioni negative in termini di possibilità espansive sia negli investimenti, che nelle condizioni e nel numero di occupati e nei relativi salari con ripercussioni negative sul tessuto economico e sociale. L'aggiudicazione che tiene conto dei costi totali consente una riparametrazione del valore della qualità ambientale e dell'innovazione, che possono assumere un ruolo più incisivo nelle commesse pubbliche.

E' opportuno riconoscere un prezzo equo alle commesse pubbliche, che dia opportunità di qualificazioni e investimenti per le imprese, nel quadro di una tracciabilità finanziaria efficace che consenta di rendere trasparenti le allocazioni delle risorse finanziarie pubbliche che confluiscono alle imprese.

*fini del perseguimento delle esigenze ambientali, tengono in considerazione, ai sensi dell'articolo 68 del codice, ove possibile, i criteri di tutela ambientale di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successivi decreti attuativi.*

<sup>5</sup> Art. 89, comma 1, del D.Lgs. 163/2006.



## 4.2 *Gli appalti “sostenibili”: i criteri sociali.*

Il Piano d'azione si pone l'obiettivo di fornire degli strumenti operativi utili a favorire l'uso strategico degli appalti pubblici, anche sotto il profilo di tutela sociale, per facilitare un miglior uso dei contratti d'appalto a sostegno delle politiche dell'Unione Europea che nella strategia Europa 2020 si pone l'obiettivo di realizzare una “*crecita intelligente, sostenibile e inclusiva*” (COM(2010)2020),

In linea con le indicazioni contenute nel punto 1.1 del Piano d'azione allegato al D.I. 11 aprile 2008, si intendono diffondere e supportare le pratiche di “appalti sostenibili”.

Con DM 6 giugno 2012 (G.U. n. 159 del 10 luglio 2012) è stata formalmente approvata la “Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici” finalizzata a garantire un lavoro dignitoso nelle catene di fornitura della Pubblica Amministrazione, che delinea un approccio sperimentato da pubbliche amministrazioni nord europee e da pubbliche amministrazioni nazionali<sup>6</sup>, finalizzato a verificare il rispetto delle otto Convenzioni fondamentali dell'ILO e delle Convenzioni ILO che fanno riferimento al concetto di lavoro dignitoso nelle catene di fornitura delle commesse pubbliche.

L'applicazione di questo approccio, consentirà, tanto più è diffuso, di:

- migliorare le condizioni di lavoro ove si riscontrano gravi violazioni dei diritti umani e pessime condizioni di lavoro;
- ridurre il *dumping* sociale che determina una perdita di competitività dei sistemi economici più avanzati nel riconoscimento dei diritti dei lavoratori a causa della concorrenza sleale da parte dei sistemi economici caratterizzati da basse protezioni dei lavoratori;
- far emergere le situazioni critiche, penalizzando le imprese che agiscono in dispregio dei diritti basilari e determinanti per la dignità umana, la tutela e la sicurezza sociale del lavoratore;
- dare la possibilità alle stazioni appaltanti di evitare l'approvvigionamento di beni prodotti in violazione di tali diritti dei lavoratori;
- far sì che tramite gli appalti pubblici possano essere valorizzate le imprese virtuose supportando la diffusione delle etichette che garantiscono il rispetto di tali fondamentali aspetti etici.

Tale guida, può essere utilizzata in diverse categorie previste dal piano d'azione, in particolare quelle più soggette a tal genere di rischi quali, ad esempio, i prodotti tessili, i prodotti agricoli, i prodotti che, in generale, hanno una filiera che si sviluppa anche presso località caratterizzate da condizioni economico-sociali particolarmente depresse.

Si tenga conto che le etichette di Tipo I, quali l'Ecolabel Europeo, hanno già iniziato a considerare le condizioni di lavoro lungo le catene di approvvigionamento. La diffusione di pratiche di appalti sostenibili supporta la diffusione di tali etichette e consente di creare le sinergie attese di tali strumenti<sup>7</sup>. La diffusione di tali etichette, reciprocamente, facilita la verifica della conformità delle forniture al criterio sociale indicato nella Guida.

A supporto della diffusione di pratiche di appalti sostenibili, nelle relazioni d'accompagnamento dei CAM è inserito, ove opportuno, un capitolo dedicato ad aspetti sociali su profili critici della categoria di appalti di cui è oggetto, ulteriori rispetto alle finalità di verifica del rispetto di determinate condizioni di lavoro nelle catene di fornitura.

<sup>6</sup> Tra le principali esperienze applicative delle indicazioni contenute nella Guida, si menzionano l'Agenzia delle Entrate e la centrale di committenza della Regione Lombardia.

<sup>7</sup> Cfr. l'art. 6, comma c lett.c) del Regolamento 66/2010 relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) che include la possibilità di far riferimento alle convenzioni e agli accordi internazionali dell'ILO), cfr. la Decisione 2011/331/EU sui criteri ecologici Ecolabel per le sorgenti luminose, che ha un criterio sulla responsabilità sociale “Il titolare della licenza deve garantire che durante la produzione delle sorgenti luminose sono rispettate le convenzioni ILO relative al lavoro minorile, al lavoro forzato, alla salute e alla sicurezza, alla discriminazione, alla disciplina, alle ore di lavoro, ai salari, alla libertà di associazione e alla contrattazione collettiva”, cfr. il Blauer Engel che ha introdotto criteri etici per i prodotti tessili e le calzature e i lavori del JRC sulla definizione dei Criteri Ecolabel in corso (



Tali considerazioni sociali possono riguardare opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale (inclusione delle persone con disabilità o dei lavoratori svantaggiati), pari opportunità, accessibilità, progettazione per tutti, considerazione dei criteri di sostenibilità tra cui gli aspetti legati al commercio etico ecc. L'introduzione dei soli aspetti sociali, uno o più di quelli sopra elencati a titolo esemplificativo, consente di definire le pratiche d'appalto "socialmente responsabili"<sup>8</sup>.

In tale contesto, si promuove, l'introduzione, nei documenti di gara specie per contratti di durata superiore ai tre anni, di una clausola contrattuale che preveda la richiesta agli aggiudicatari dell'appalto di assumere una quota di lavoratori svantaggiati così come definiti dal Regolamento CE n. 800/2008, privilegiando i lavoratori inoccupati da lungo periodo e i giovani in attesa di prima occupazione.

La possibilità di estendere l'utilizzo delle considerazioni sociali anche in fasi diverse della gara d'appalto (esempio: specifiche tecniche) sarà valutata in relazione delle modifiche normative che interverranno in sede di revisione delle direttive europee sugli appalti.

Le considerazioni etico sociali sviluppate nell'ambito dei lavori di definizione dei CAM, potranno essere introdotte direttamente nei prossimi documenti "Criteri ambientali minimi".

### **4.3 La procedura per la definizione dei CAM**

Il Ministero dell'Ambiente, nell'ambito delle funzioni di coordinamento svolte in seno al Comitato di Gestione (punto 6.1), in condivisione con i componenti del medesimo Comitato, redige un piano di lavoro annuale per la definizione o l'aggiornamento dei Criteri Ambientali Minimi, accoglie le candidature e indica i responsabili del coordinamento dei gruppi di lavoro incaricati di elaborare la proposta di Criteri Ambientali Minimi nell'ambito della procedura e delle modalità sotto individuate.

#### **Fasi di definizione dei CAM**

##### **Fase 1. Istituzione del Gruppo di lavoro.**

L'elaborazione della proposta di CAM avviene nell'ambito di appositi gruppi di lavoro, organizzati dal coordinatore del gruppo di lavoro ed istituiti dal MATTM.

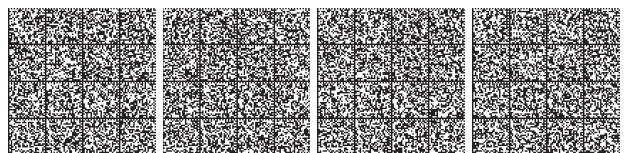
I coordinatori dei gruppi di lavoro, qualora non siano esperti del MATTM, operano condividendo ogni fase relativa alla definizione dei CAM con un referente del MATTM.

Nei gdl devono essere coinvolti:

- rappresentanti delle Associazioni di categoria degli operatori economici dei settori di riferimento del prodotto, servizio o lavoro oggetto dei "criteri ambientali minimi" allo scopo di effettuare le analisi di mercato ed avere un riscontro sui profili tecnici di competenza;
- esperti della categoria oggetto del CAM (per esempio esperti di gare d'appalto della Consip ed eventualmente di altre Centrali di committenza, esperti di normativa settoriale, di elementi tecnici, di verifiche sugli aspetti quali quantitativi del ciclo di vita ambientale del prodotto o del servizio/lavoro, oggetto del CAM, esperti di aspetti sociali sui profili critici o valorizzabili della categoria di riferimento ecc., esperti provenienti da enti di ricerca, università, agenzie ambientali).

Nel caso si renda necessario approfondire profili tecnici più puntuali, possono attivarsi confronti specifici con altri esperti, anche senza che siano inclusi nel gdl. Gli scambi documentali, dei contributi e delle osservazioni utili ai confronti sul documento e i confronti stessi devono, per quanto possibile, avvenire per via telematica, al fine di evitare impatti ambientali, costi e sprechi di risorse.

<sup>8</sup> Cfr, la definizione della Commissione Europea contenuta nella linea guida della Commissione Europea "Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici".





### **Fase 2. Elaborazione del documento "Proposta di CAM"**

Il coordinatore del gdl ha il compito di elaborare una prima versione della proposta di CAM tenendo conto, in particolare:

- dei criteri per l'assegnazione del marchio di qualità ecologica Ecolabel europeo nell'ambito della definizione dei Criteri Ambientali Minimi sulle forniture di prodotti o sugli affidamenti di servizi e lavori in cui trovano impiego prodotti oggetto di criteri Ecolabel
- di altre etichette ambientali ISO di tipo I ove ampiamente diffuse nel mercato comunitario;
- dei "core" e dei "comprehensive criteria" pertinenti del Toolkit Europeo sul GPP;
- di norme tecniche internazionali riconosciute;
- ove esistenti, metodologie di LCC individuate a livello comunitario;
- della diffusione delle certificazioni ambientali sul mercato di riferimento.

Il documento redatto sulla base di tali "fonti conoscitive" deve essere portato al confronto con il gdl e revisionato, in condivisione con i tecnici del MATTM, alla luce delle osservazioni e contributi tecnici presentati dai componenti del gdl. La proposta definitiva licenziata dal gdl viene acquisita dal MATTM.

### **Fase 3. Adozione dei Criteri ambientali minimi**

La proposta di CAM viene sottoposta al confronto nel Comitato di Gestione. La proposta di CAM, alla luce dei contributi e delle osservazioni emerse dal confronto, viene revisionata al fine di pervenire ad un documento che raccolga il massimo consenso possibile. Tale documento viene trasmesso ai Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze per la raccolta di eventuali osservazioni. Dopo un congruo periodo di attesa delle osservazioni (in via ordinaria pari a 30 giorni), la proposta di CAM viene sottoposta al Ministro dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare in allegato al decreto di adozione.

## **4.4 I criteri europei. Rapporto tra CAM e criteri europei**

Al fine di garantire una maggiore partecipazione delle parti interessate degli Stati membri al processo di definizione dei criteri di GPP europei e al fine di rafforzare le sinergie fra i vari strumenti di SCP orientati al prodotto, è stata stabilita una nuova procedura.

Il Joint Research Centre's Institute for Prospective Technological Studies (JRC-IPTS) della Commissione europea, coordina la procedura di definizione dei criteri europei, sulla base di un calendario di priorità annuale, adottato in consultazione con il GPP Advisory Group (GPP AG), costituito dai referenti istituzionali in materia<sup>9</sup>.

Il processo di definizione dei criteri europei prevede la possibilità, per le parti interessate, quali gli operatori economici, di formulare osservazioni sulle diverse fasi di definizione delle proposte di criteri europei elaborate dalla stessa JRC.

Si invitano dunque le parti interessate che operano a livello nazionale, in particolare le associazioni di categoria, a partecipare direttamente al processo di costruzione dei criteri europei, sia presenziando ai momenti di confronto periodicamente organizzati, sia inviando contributi per via telematica nelle modalità individuate dal JRC, in modo che le istanze nazionali possano essere efficacemente rappresentate in sede europea. Al fine di rafforzare la posizione nazionale in sede europea, è opportuno che i contributi riportati in sede europea da parte dei soggetti interessati, utili anche alla definizione dei Criteri Ambientali Minimi, vengano trasmessi per via telematica anche al MATTM, referente istituzionale nazionale dell'AG (Advisory Group).

<sup>9</sup> Tale Advisory Group è un organismo con funzioni consultive della Commissione Europea in materia di politiche generali su GPP e per lo sviluppo dei criteri GPP europei. Tale organismo è composto da un rappresentante per stato membro e di cinque rappresentanti provenienti da altri portatori di interessi (per esempio: società civile, industria, piccole e medie imprese, amministrazioni locali, etc.)



#### 4.5 **Obiettivo nazionale**

L'obiettivo nazionale è quello di raggiungere entro il 2014, un livello di "appalti verdi", ovvero di appalti conformi ai Criteri Ambientali Minimi, non inferiore al 50%, sul totale degli appalti stipulati per ciascuna categoria di affidamenti e forniture. La percentuale è considerata sia sulla base del numero che del valore totale degli stessi. Obiettivi quantitativi specifici più elevati per gli anni successivi o nelle categorie di settori ambientalmente più maturi, sono stabiliti nei decreti ministeriali di adozione dei Criteri Ambientali Minimi.

Come detto, la conformità ai Criteri Ambientali Minimi risulta rispettata se è conforme alle indicazioni contenute nel paragrafo dei Criteri Ambientali Minimi relativo all' "Oggetto e struttura del documento", dei singoli CAM, come meglio specificato nel paragrafo 4.1 del presente documento.

Al fine del conseguimento degli obiettivi quantitativi sarà necessario garantire che:

- a) i criteri ambientali minimi, quando disponibili e ove tecnicamente possibile, siano integrati da Consip e dalle Centrali di committenza regionali;
- b) almeno il 50% delle stazioni appaltanti adottino procedure di acquisto conformi ai criteri ambientali minimi.

A tal proposito, le Centrali di committenza sono tenute a comunicare o rendere disponibile al coordinamento del Comitato di Gestione GPP/IPP i programmi di attività annuali.

Su base annuale, le Centrali di committenza sono tenute altresì a comunicare l'avvenuta applicazione dei CAM o l'eventuale mancata applicazione e, in tale seconda ipotesi, le motivazioni di ordine tecnico alla base di tale impedimento. Tali informazioni saranno utilizzate per la revisione dei Criteri ambientali minimi. Il ruolo delle Centrali di committenza è essenziale alla luce delle disposizioni contenute nel D.L. 7 maggio 2012 n. 52 recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica" convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 luglio 2012, n. 94.

### 5. PRESCRIZIONI METODOLOGICHE PER GLI ENTI

#### 5.1 **Indicazioni generali per tutti gli enti pubblici**

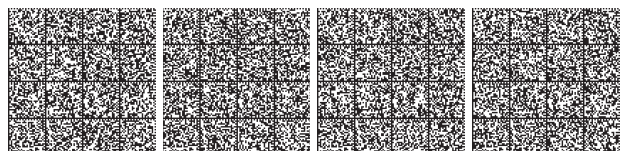
Tutti gli enti pubblici sono invitati ad adottare pratiche di GPP, in modo da favorire gli approvvigionamenti di prodotti, servizi e lavori meno dannosi per l'ambiente e per la salute umana.

Al fine di far in modo che il GPP venga assunto come una strategia politica da implementare in maniera graduale e costante, tutte le pubbliche amministrazioni di cui agli articoli 3 e 32 del D. Lgs. 163/2006 e principalmente:

- le Centrali di committenza
- le Amministrazioni centrali dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri);
- gli enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, Comunità Montane);
- gli enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico e altri enti aggiudicatori quali:
  - le Agenzie delle amministrazioni centrali dello Stato e delle Regioni (ISPRA, le ARPA);
  - gli Enti parco Nazionali e Regionali;
  - le università, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado;
  - le ASL, le USL;
  - i concessionari di pubblici servizi o lavori;
  - gli enti, le società e le imprese che forniscono servizi di trasporto al pubblico locale per mezzo di autobus e servizi di erogazione e gestione dell'energia elettrica e del calore;

sono invitate a procedere come di seguito descritto:

- A. **Analisi preliminare:** Ciascuna stazione appaltante è invitata ad effettuare un'analisi preliminare volta a valutare come razionalizzare i propri fabbisogni tenendo in considerazione gli obiettivi



ambientali strategici del PAN GPP (per esempio quali forniture possono essere dematerializzate, quali esigenze possano essere più efficacemente soddisfatte con minor carico ambientale, quali procedure e quali soluzioni possono essere promosse ed intraprese per evitare sprechi di risorse naturali ed economiche).

- B. Obiettivi: Ciascun ente è invitato a mettere in atto le azioni necessarie per conformarsi agli obiettivi e ai principi del PAN GPP. In particolare dovrà articolare un piano che documenti il livello d'applicazione e i propri obiettivi specifici.
- C. Funzioni competenti: l'Ente è altresì invitato a:
- individuare le funzioni coinvolte nel processo d'acquisto, competenti per l'attuazione del PAN;
  - individuare le modalità di raggiungimento degli obiettivi stabiliti;
  - garantire gli adeguati livelli di conoscenza e formazione al fine di svolgere le funzioni atte al raggiungimento degli obiettivi di appalti verdi ed appalti ambientalmente preferibili.
- D. Monitoraggio: Ciascun ente è invitato a monitorare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ponendo in essere tutte le azioni migliorative necessarie al raggiungimento degli stessi. Le Amministrazioni centrali saranno invitate a comunicare i contenuti del Piano d'Azione alle proprie strutture centrali e periferiche.

## 5.2 *Prescrizioni particolari per le Regioni e gli enti locali*

Le Regioni sono invitate a includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale e a valutare l'opportunità di elaborare un piano regionale per l'applicazione del PAN GPP comprendente attività di comunicazione e attività di formazione.

Tale piano dovrebbe prevedere specifiche prescrizioni per incentivare l'applicazione dei CAM, per esempio meccanismi premianti relativamente all'utilizzo di fondi comunitari o stabilire che l'applicazione almeno dei criteri ambientali minimi sia condizione per accedere a finanziamenti.

Particolare raccomandazione è rivolta agli enti locali registrati EMAS, in possesso di Certificazione ISO 14001 e/o che hanno intrapreso un percorso di Agenda 21, al fine di conformare le proprie politiche ed i propri programmi agli obiettivi posti dal presente piano d'azione.

## 6. La gestione del PAN GPP.

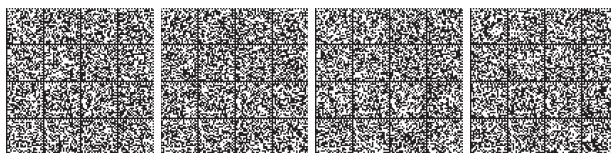
### 6.1 *Il Comitato di Gestione*

Affinché siano garantite l'operatività e il confronto più ampio possibile sulle attività del PAN, è già in funzione, come previsto dal PAN GPP adottato con il Decreto 11 aprile 2008, un Comitato di Gestione per l'attuazione del Piano d'azione sulla sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione e per lo sviluppo della strategia nazionale sulla politica integrata dei prodotti ed un "Tavolo di lavoro Permanente" costituito dai soggetti interessati.

L'attuale Comitato di Gestione, nominato con Decreto del Ministro dell'Ambiente, è composto dai rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, che ne è il coordinatore, dei Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Economia e Finanze, delle Politiche agricole e forestali, dalla Autorità di vigilanza sui Contratti pubblici, delle Regioni, delle strutture tecniche di riferimento costituite da CONSIP, ENEA, ISPRA, del sistema delle agenzie ambientali ARPA:

Alla luce del positivo lavoro svolto da tale struttura, se ne confermano e se ne specificano i compiti, che, in ambito del PAN GPP riguardano:

- la programmazione delle attività di definizione dei criteri ambientali minimi, il coordinamento ed esecuzione dell'attività di definizione delle Proposte di criteri ambientali minimi, così come descritto nel paragrafo 4.3 "Procedura di definizione dei Criteri Ambientali Minimi"





- la formulazione di eventuali proposte e l'attivazione di iniziative per favorire il raggiungimento degli obiettivi ivi previsti (attività di comunicazione, divulgazione, formazione ecc.);
- l'individuazione di soluzioni nel caso si presentino criticità in sede attuativa;
- la formulazione di proposte per il perfezionamento del monitoraggio;
- la formulazione di proposte e/o la realizzazione di studi o ricerche su: LCA, LCC, etichette ambientali, anche di filiera, strumenti fiscali ed economici, metodologie per la valutazione dei benefici ambientali derivanti dall'applicazione dei Criteri Ambientali minimi, calcolo degli impatti ambientali risparmiati grazie al PAN GPP.

I rappresentanti delle Regioni, con il contributo del MATTM e degli altri componenti del Comitato di Gestione, si attiveranno per promuovere l'applicazione del PAN presso le altre Regioni secondo le indicazioni contenute nel PAN e alla luce delle esperienze positive già messe in atto da alcune Regioni.

## 6.2 I Tavoli di confronto

Il PAN GPP approvato nel 2008 prevedeva il funzionamento di un "Tavolo di lavoro Permanente", costituito dai rappresentanti dei "soggetti interessati", con funzioni consultive.

Alla luce dell'esperienza dei primi anni di applicazione del PAN GPP appare opportuno strutturare le consultazioni in maniera più mirata, prevedendo, in luogo del "Tavolo di lavoro Permanente", momenti di confronto con i principali soggetti interessati con l'obiettivo di divulgare i CAM vigenti e migliorare l'informazione sui CAM in via di adozione.

Si prevede pertanto un "Tavolo di confronto permanente", dove il MATTM e la CONSIP si raffrontano con le centrali di acquisto regionali sui CAM prima della loro adozione e per esaminare le eventuali criticità riscontrate in fase di applicazione.

Si prevedono inoltre tavoli specifici su ciascuna categoria affrontata attivati con le associazioni di categoria di riferimento e con le Agenzie dell'Ambiente (ISPRA, ARPA, APPA) allo scopo di garantire una più ampia e capillare diffusione delle informazioni sui CAM sia lato imprese che istituzioni pubbliche.

## 6.3 Azioni di comunicazione e formazione

La principale fonte di informazione e comunicazione sul Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione e sui "Criteri ambientali minimi" è il sito del Ministero dell'Ambiente ([www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)) che ha una sezione dedicata.

In tale portale oltre alle informazioni relative al Piano d'azione, è consultabile la normativa che concerne gli appalti verdi, parte della normativa e degli atti di indirizzo comunitari, altresì riguardanti più in generale il tema della Produzione e consumo sostenibile, gli eventi e le iniziative avviate dal Comitato di Gestione GPP/SCP anche in ambito produzione e consumo sostenibili.

Il Ministero ha attivato una newsletter, specialmente dedicata alla promozione e all'aggiornamento sui Criteri ambientali minimi e cura, annualmente, l'organizzazione di almeno un evento sul PAN GPP, volto anche a presentare le migliori pratiche e i prodotti/servizi/lavori più innovativi, con annessi *workshop* di approfondimento tematico inerenti i Settori prioritari di intervento. Il Ministero si propone altresì di attivare delle iniziative di promozione e diffusione verso particolari soggetti (Università, enti di Ricerca, Sanità, Forze Armate, ASL, ecc).

Le Regioni e le Centrali di committenza sono invitate a contribuire alle azioni di comunicazione sul PAN GPP e sui criteri ambientali minimi attraverso i propri siti web.

Per promuovere l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi si attiveranno altri strumenti, iniziative di comunicazione ed eventi di formazione, anche in collaborazione con i soggetti e le reti di autorità locali che seguono il GPP, tra cui le Agenzie ambientali, in linea con i compiti istituzionali propri di diverse



agenzie relativamente alla promozione e diffusione degli strumenti di certificazione ambientale di processo e di prodotto.

Per quanto riguarda la formazione, il Ministero si attiverà con i soggetti referenti istituzionali e parteciperà ove possibile, nei limiti delle risorse umane a disposizione, ai seminari organizzati a livello territoriale.

L'attività di formazione sarà svolta nei limiti delle risorse esistenti e non comporterà nuovi e maggiori oneri per le finanze dello Stato.

#### **6.4 Il monitoraggio**

A decorrere da gennaio 2010 l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici effettua un monitoraggio per verificare il grado di applicazione dei Criteri Ambientali Minimi e l'efficacia in termini economici e di mercato del Piano, al fine di consentire anche la valutazione degli effetti di tipo ambientale. Tale monitoraggio è volto a rilevare il numero e l'importo di appalti pubblici "verdi" (conformi ai CAM) rispetto al numero e al valore totali dei contratti stipulati nella categoria di riferimento e, nei contratti di fornitura, il numero di prodotti "verdi" acquistati rispetto al totale.

La rilevazione è finalizzata a stimare, sulla base di un campione rappresentativo di contratti, il raggiungimento degli obiettivi quantitativi previsti dal PAN e a quantificare, in via approssimativa, i benefici ambientali diretti ottenuti, che saranno calcolati sulla base di indicatori specifici (ad esempio il risparmio in termini di CO<sub>2</sub> emessa in relazione alla spesa: CO<sub>2</sub>/Euro spesi).

Il monitoraggio, eseguito tramite un apposito sistema telematico finalizzato alla raccolta dei dati informativi sui contratti pubblici sul territorio nazionale gestito dall'Osservatorio sui contratti pubblici<sup>10</sup>, verrà perfezionato, anche al fine di razionalizzare i compiti dei responsabili dei procedimenti di acquisto che si avvalgono di convenzioni stipulate dalle Centrali di committenza.

I risultati delle indagini annuali saranno comunicati anche agli operatori economici.

---

<sup>10</sup> Sito di accesso: <https://appaltiverdi.avcp.it>.





**D.Lgs. 3-4-2006 n. 152 recante:** Norme in materia ambientale. Pubblicato nella Gazz. Uff. 14 aprile 2006, n. 88, S.O. n. 96

(...)

PARTE QUARTA NORME IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI E DI BONIFICA DEI SITI INQUINATI TITOLO IGESTIONE DEI RIFIUTI CAPO IDISPOSIZIONI GENERALI

(...)

CAPO II  
COMPETENZE

(...)

**Competenze delle Regioni  
Art. 196**

1. Sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'*articolo 195*:

a) la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'*articolo 199*;

b) la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti;

c) l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate di propria competenza;

d) l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui all'*articolo 195*, comma 1, lettera f), e di cui all'*articolo 7*, comma 4-bis; <sup>(744)</sup>

e) l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'*articolo 7*, comma 4-bis; <sup>(744)</sup>

f) le attività in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti che il *regolamento (CEE) n. 259/93 del 1° febbraio 1993* attribuisce alle autorità competenti di spedizione e di destinazione;

g) la delimitazione, nel rispetto delle linee guida generali di cui all'*articolo 195*, comma 1, lettera m), degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati;

h) la redazione di linee guida ed i criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza, nonché l'individuazione delle tipologie di progetti non soggetti ad autorizzazione, nel rispetto di quanto previsto all'*articolo 195*, comma 1, lettera r);

i) la promozione della gestione integrata dei rifiuti;

l) l'incentivazione alla riduzione della produzione dei rifiuti ed al recupero degli stessi;

m) la specificazione dei contenuti della relazione da allegare alla comunicazione di cui agli *articoli 214, 215 e 216*, nel rispetto di linee guida elaborate ai sensi dell'*articolo 195*, comma 2, lettera b);

n) la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'*articolo 195*, comma 1, lettera p);

o) la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'*articolo 195*, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;

p) l'adozione, sulla base di metodologia di calcolo e di criteri stabiliti da apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive e della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, delle disposizioni occorrenti affinché gli enti pubblici e le società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, coprano il proprio fabbisogno annuale di manufatti e beni, indicati nel medesimo decreto, con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato non inferiore al 30 per cento del fabbisogno medesimo. A tal fine i predetti soggetti inseriscono nei bandi di gara o di selezione per l'aggiudicazione apposite clausole di preferenza, a parità degli altri requisiti e condizioni. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al *decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela e del mare del territorio 8 maggio 2003, n. 203*, e successive circolari di attuazione. Restano ferme, nel frattempo, le disposizioni regionali esistenti. <sup>(743)</sup>

2. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 le regioni si avvalgono anche delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

3. Le regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime, incentivando le iniziative di auto smaltimento. Tale disposizione non si applica alle discariche.

---

(743) A norma dell'art. 4, comma 2, D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, nel presente provvedimento le parole «Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio» sono state sostituite dalle parole «Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

(744) Lettera così sostituita dall' art. 12, comma 1, D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 46.

(745) La Corte costituzionale con sentenza 16-24 luglio 2009, n. 249 (Gazz. Uff. 29 luglio 2009, n. 30, 1<sup>a</sup> Serie speciale) ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 196, proposte in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, all'art. 2, lettera b), dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), nonché al principio di leale collaborazione; ha dichiarato, inoltre, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 196, comma 1, lettere d) ed m), proposte in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 ed al principio di leale collaborazione.

(...)

**D.Lgs. 12-4-2006 n. 163 recante:** Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE Pubblicato nella Gazz. Uff. 2 maggio 2006, n. 100, S.O

(...)

## Art. 2

Principi (art. 2, direttiva 2004/18; art. 10, direttiva 2004/17; art. 1, legge n. 241/1990; art. 1, co. 1, legge n. 109/1994; Corte di giustizia, 7 dicembre 2000, C - 324/1998; Corte di giustizia CE, 3 dicembre 2001, C. 59/2000) <sup>(10)</sup>

1. L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice.

1-bis. Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti. I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. <sup>(9)</sup>

1-ter. La realizzazione delle grandi infrastrutture, ivi comprese quelle disciplinate dalla parte II, titolo III, capo IV, nonché delle connesse opere integrative o compensative, deve garantire modalità di coinvolgimento delle piccole e medie imprese. <sup>(8)</sup>

2. Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

3. Per quanto non espressamente previsto nel presente codice, le procedure di affidamento e le altre attività amministrative in materia di contratti pubblici si espletano nel rispetto delle disposizioni sul procedimento amministrativo di cui alla *legge 7 agosto 1990, n. 241*, e successive modificazioni e integrazioni.

4. Per quanto non espressamente previsto nel presente codice, l'attività contrattuale dei soggetti di cui all'articolo 1 si svolge nel rispetto, altresì, delle disposizioni stabilite dal codice civile.

---

<sup>(8)</sup> Comma inserito dall'art. 44, comma 7, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

<sup>(9)</sup> Comma inserito dall'art. 44, comma 7, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 e, successivamente, così modificato dall'art. 1, comma 2, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135 e dall' art. 26-bis, comma 1, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 98.

<sup>(10)</sup> A norma dell' art. 33, comma 6, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, in via straordinaria, per l'espletamento di tutte le procedure ad evidenza pubblica di cui al medesimo art. 33, i termini previsti dal presente provvedimento, ad esclusione di quelli processuali, sono dimezzati.

(...)

## Art. 4. Competenze legislative di Stato, regioni e province autonome (artt. 1, 3, legge n. 109/1994) <sup>(21)</sup>

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nelle materie oggetto del presente codice nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e delle disposizioni relative a materie di competenza esclusiva dello Stato.

2. Relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente codice, in particolare, in tema di programmazione di lavori pubblici, approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, organizzazione amministrativa, compiti e requisiti del responsabile del procedimento, sicurezza del lavoro.

3. Le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione; al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso. Resta ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare i contratti relativi alla tutela dei beni culturali, i contratti nel settore della difesa, i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza relativi a lavori, servizi, forniture.

4. Nelle materie di competenza normativa regionale, concorrente o esclusiva, le disposizioni del presente codice si applicano alle regioni nelle quali non sia ancora in vigore la normativa di attuazione e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione.

5. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione.

*(21) A norma dell' art. 33, comma 6, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, in via straordinaria, per l'espletamento di tutte le procedure ad evidenza pubblica di cui al medesimo art. 33, i termini previsti dal presente provvedimento, ad esclusione di quelli processuali, sono dimezzati.*

(...)

**Art. 40.** *Qualificazione per eseguire lavori pubblici (artt. 47-49, direttiva 2004/18; artt. 8 e 9, legge n. 109/1994) <sup>(192)</sup>*

1. I soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati e improntare la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza. Allo stesso fine i prodotti, i processi, i servizi e i sistemi di qualità aziendali impiegati dai medesimi soggetti sono sottoposti a certificazione, ai sensi della normativa vigente.

2. Con il regolamento previsto dall'articolo 5, viene disciplinato il sistema di qualificazione, unico per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, articolato in rapporto alle tipologie e all'importo dei lavori stessi. Con il regolamento di cui all'articolo 5 possono essere altresì periodicamente revisionate le categorie di qualificazione con la possibilità di prevedere eventuali nuove categorie. <sup>(178)</sup>

3. Il sistema di qualificazione è attuato da organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità. L'attività di attestazione è esercitata nel rispetto del principio di indipendenza di giudizio, garantendo l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. Le SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. In caso di false attestazioni dalle stesse rilasciate si applicano gli articoli 476 e 479 del codice penale. Prima del rilascio delle attestazioni, le SOA verificano tutti i requisiti dell'impresa richiedente. Agli organismi di attestazione è demandato il compito di attestare l'esistenza nei soggetti qualificati di: <sup>(184)</sup>

a) certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciata da soggetti accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000. I soggetti accreditati sono tenuti a inserire la certificazione di cui alla presente lettera relativa alle imprese esecutrici di lavori pubblici nell'elenco ufficiale istituito presso l'organismo nazionale italiano di accreditamento di cui all' articolo 4, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99; <sup>(189)</sup>

b) requisiti di ordine generale nonché tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione. Tra i requisiti tecnico-organizzativi rientrano i certificati rilasciati alle imprese esecutrici dei lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti. Gli organismi di attestazione acquisiscono detti certificati unicamente dall'Osservatorio, cui sono trasmessi, in copia, dalle stazioni appaltanti. <sup>(181) (193)</sup>

4. Il regolamento definisce in particolare:

[a] il numero e le modalità di nomina dei componenti la commissione consultiva di cui al comma 3, che deve essere composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, delle organizzazioni imprenditoriali firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro di settore e degli organismi di rappresentanza dei lavoratori interessati; <sup>(185)]</sup>

- b) le modalità e i criteri di autorizzazione e di eventuale decadenza nei confronti degli organismi di attestazione, nonché i requisiti soggettivi, organizzativi, finanziari e tecnici che i predetti organismi devono possedere; <sup>(186)</sup>
- c) le modalità di attestazione dell'esistenza nei soggetti qualificati della certificazione del sistema di qualità, di cui al comma 3, lettera a), e dei requisiti di cui al comma 3, lettera b), nonché le modalità per l'eventuale verifica annuale dei predetti requisiti relativamente ai dati di bilancio; <sup>(176)</sup>
- d) i requisiti di ordine generale in conformità all'articolo 38, e i requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari di cui al comma 3, lettera b), con le relative misure in rapporto all'entità e alla tipologia dei lavori. Vanno definiti, tra i suddetti requisiti, anche quelli relativi alla regolarità contributiva e contrattuale, ivi compresi i versamenti alle casse edili. Tra i requisiti di capacità tecnica e professionale il regolamento comprende, nei casi appropriati, le misure di gestione ambientale;
- e) i criteri per la determinazione delle tariffe applicabili all'attività di qualificazione, ferma restando l'inderogabilità dei minimi tariffari; <sup>(191)</sup>
- f) le modalità di verifica della qualificazione; la durata dell'efficacia della qualificazione è di cinque anni, con verifica entro il terzo anno del mantenimento dei requisiti di ordine generale nonché dei requisiti di capacità strutturale da indicare nel regolamento; il periodo di durata della validità delle categorie generali e speciali oggetto della revisione di cui al comma 2; la verifica di mantenimento sarà tariffata proporzionalmente alla tariffa di attestazione in misura non superiore ai tre quinti della stessa; <sup>(179)</sup>
- f-bis) le modalità per assicurare, nel quadro delle rispettive competenze, l'azione coordinata in materia di vigilanza sull'attività degli organismi di attestazione avvalendosi delle strutture e delle risorse già a disposizione per tale finalità e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; <sup>(177)</sup>
- g) la previsione di sanzioni pecuniarie e interdittive, fino alla decadenza dell'autorizzazione, per le irregolarità, le illegittimità e le illegalità commesse dalle SOA nel rilascio delle attestazioni, nonché in caso di inerzia delle stesse a seguito di richiesta di informazioni ed atti attinenti all'esercizio della funzione di vigilanza da parte dell'Autorità, secondo un criterio di proporzionalità e nel rispetto del principio del contraddittorio; <sup>(182)</sup>
- g-bis) la previsione delle sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 6, comma 11, e di sanzioni interdittive, fino alla decadenza dell'attestazione di qualificazione, nei confronti degli operatori economici che non rispondono a richieste di informazioni e atti formulate dall'Autorità nell'esercizio del potere di vigilanza sul sistema di qualificazione, ovvero forniscono informazioni o atti non veritieri; <sup>(187)</sup>
- h) la formazione di elenchi, su base regionale, dei soggetti che hanno conseguito la qualificazione di cui al comma 3; tali elenchi sono redatti e conservati presso l'Autorità, che ne assicura la pubblicità per il tramite dell'Osservatorio.
5. E' vietata, per l'affidamento di lavori pubblici, l'utilizzazione degli elenchi predisposti dai soggetti di cui all'articolo 32, salvo quanto disposto per la procedura ristretta semplificata e per gli affidamenti in economia.
6. Il regolamento stabilisce gli specifici requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi che devono possedere i candidati ad una concessione di lavori pubblici che non intendano eseguire i lavori con la propria organizzazione di impresa.
7. Le imprese alle quali venga rilasciata da organismi accreditati, ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000, la certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000, usufruiscono del beneficio che la cauzione e la garanzia fideiussoria, previste rispettivamente dall'articolo 75 e dall'articolo 113, comma 1, sono ridotte, per le imprese certificate, del 50 per cento. <sup>(180) (194)</sup>
8. Il regolamento stabilisce quali requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi devono possedere le imprese per essere affidatarie di lavori pubblici di importo fino a 150.000 euro, ferma restando la necessità del possesso dei requisiti di ordine generale di cui all'articolo 38.
9. Le attestazioni rilasciate dalle SOA devono indicare espressamente le referenze che hanno permesso il rilascio dell'attestazione e i dati da esse risultanti non possono essere contestati immotivatamente.
- 9-bis. Le SOA sono responsabili della conservazione della documentazione e degli atti utilizzati per il rilascio delle attestazioni anche dopo la cessazione dell'attività di attestazione. Le SOA sono altresì tenute a rendere disponibile la documentazione e gli atti ai soggetti indicati nel regolamento, anche in caso di sospensione o decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione; in caso di inadempimento, si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo 6, comma 11. In ogni

caso le SOA restano tenute alla conservazione della documentazione e degli atti di cui al primo periodo per dieci anni o nel diverso termine indicato con il regolamento di cui all'articolo 5. <sup>(188)</sup>

9-ter. Le SOA hanno l'obbligo di comunicare all'Autorità l'avvio del procedimento di accertamento del possesso dei requisiti nei confronti delle imprese nonché il relativo esito. Le SOA hanno l'obbligo di dichiarare la decadenza dell'attestazione di qualificazione qualora accertino che la stessa sia stata rilasciata in carenza dei requisiti prescritti dal regolamento, ovvero che sia venuto meno il possesso dei predetti requisiti; in caso di inadempienza l'Autorità procede a dichiarare la decadenza dell'autorizzazione alla SOA all'esercizio dell'attività di attestazione. <sup>(183) (196)</sup>

9-quater. In caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, ai fini della qualificazione, le SOA ne danno segnalazione all'Autorità che, se ritiene che siano state rese con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione, dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto ai sensi dell'articolo 38, comma 1, lettera m-bis), per un periodo di un anno, decorso il quale l'iscrizione è cancellata e perde comunque efficacia. <sup>(190) (195) (196)</sup>

(176) Lettera così modificata dall'art. 2, comma 1, lett. c), n. 1), D.Lgs. 26 gennaio 2007, n. 6, a decorrere dal 1° febbraio 2007.

(177) Lettera inserita dall'art. 2, comma 1, lett. c), n. 2), D.Lgs. 26 gennaio 2007, n. 6, a decorrere dal 1° febbraio 2007.

(178) Comma così modificato dall'art. 2, comma 1, lett. l), n. a), D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, a decorrere dal 1° agosto 2007.

(179) Lettera così modificata dall'art. 2, comma 1, lett. l), n. b), D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, a decorrere dal 1° agosto 2007.

(180) Comma così modificato dall'art. 2, comma 1, lett. l), n. c), D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, a decorrere dal 1° agosto 2007.

(181) Comma così modificato dall'art. 3, comma 1, lett. f), n. 1), D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, a decorrere dal 1° agosto 2007.

(182) Lettera così modificata dall'art. 3, comma 1, lett. f), n. 2), D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, a decorrere dal 1° agosto 2007 e, successivamente, dall'art. 2, comma 1, lett. i), n. 3), D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

(183) Comma aggiunto dall'art. 3, comma 1, lett. g), D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, a decorrere dal 1° agosto 2007 e, successivamente, così modificato dall'art. 2, comma 1, lett. i), n. 6), D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

(184) Alinea così modificato dall'art. 2, comma 1, lett. i), n. 1), D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

(185) Lettera soppressa dall'art. 2, comma 1, lett. i), n. 2), D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

(186) Lettera così modificata dall'art. 2, comma 1, lett. i), n. 3), D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

(187) Lettera inserita dall'art. 2, comma 1, lett. i), n. 4), D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

(188) Comma aggiunto dall'art. 3, comma 1, lett. g), D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, a decorrere dal 1° agosto 2007 e, successivamente, così modificato dall'art. 2, comma 1, lett. i), n. 5), D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

(189) Lettera così modificata dall'art. 4, comma 2, lett. c), n. 1), D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106.

(190) Comma aggiunto dall'art. 4, comma 2, lett. c), n. 2), D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106.

(191) Lettera così modificata dall'art. 4, comma 2, lett. c), n. 1-bis), D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106.

(192) A norma dell' art. 33, comma 6, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, in via straordinaria, per l'espletamento di tutte le procedure ad evidenza pubblica di cui al medesimo art. 33, i termini previsti dal presente provvedimento, ad esclusione di quelli processuali, sono dimezzati.

(193) La Corte costituzionale, con sentenza 20 - 22 maggio 2013, n. 94 (Gazz. Uff. 29 maggio 2013, n. 22, 1ª Serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 3, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione.

(194) Per l'interpretazione del presente comma in ordine alla riduzione del 50 per cento per le imprese in possesso di certificazione di qualità, vedi la Determinazione 11 settembre 2007, n. 7/2011.

(195) Vedi, anche, il Regolamento 12 luglio 2011.

(196) Vedi, anche, il Comunicato 12 luglio 2011, n. 65.

(...)

**Art. 42.** *Capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi (art. 48, direttiva 2004/18; art. 14, d.lgs. n. 158/1995; art. 14, d.lgs. n. 358/1992) <sup>(203)</sup>*

1. Negli appalti di servizi e forniture la dimostrazione delle capacità tecniche dei concorrenti può essere fornita in uno o più dei seguenti modi, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso delle forniture o dei servizi:

a) presentazione dell'elenco dei principali servizi o delle principali forniture prestati negli ultimi tre anni con l'indicazione degli importi, delle date e dei destinatari, pubblici o privati, dei servizi o forniture stessi; se trattasi di servizi e forniture prestati a favore di amministrazioni o enti pubblici, esse sono provate da certificati rilasciati e vistati dalle amministrazioni o dagli enti medesimi; se trattasi di servizi e forniture prestati a privati, l'effettuazione effettiva della prestazione è dichiarata da questi o, in mancanza, dallo stesso concorrente;

b) indicazione dei tecnici e degli organi tecnici, facenti direttamente capo, o meno, al concorrente e, in particolare, di quelli incaricati dei controlli di qualità;

c) descrizione delle attrezzature tecniche tale da consentire una loro precisa individuazione e rintracciabilità, delle misure adottate dal fornitore o dal prestatore del servizio per garantire la qualità, nonché degli strumenti di studio o di ricerca di cui dispone;

d) controllo, effettuato dalla stazione appaltante o, nel caso di concorrente non stabilito in Italia, per incarico della stazione appaltante, da un organismo ufficiale competente del Paese in cui è stabilito il concorrente, purché tale organismo acconsenta, allorché i prodotti da fornire o il servizio da prestare siano complessi o debbano rispondere, eccezionalmente, a uno scopo determinato; il controllo verte sulla capacità di produzione e, se necessario, di studio e di ricerca del concorrente e sulle misure utilizzate da quest'ultimo per il controllo della qualità;

e) indicazione dei titoli di studio e professionali dei prestatori di servizi o dei dirigenti dell'impresa concorrente e, in particolare, dei soggetti concretamente responsabili della prestazione di servizi;

f) indicazione, per gli appalti di servizi e unicamente nei casi appropriati, stabiliti dal regolamento, delle misure di gestione ambientale che l'operatore potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto;

g) per gli appalti di servizi, indicazione del numero medio annuo di dipendenti del concorrente e il numero di dirigenti impiegati negli ultimi tre anni;

h) per gli appalti di servizi, dichiarazione indicante l'attrezzatura, il materiale e l'equipaggiamento tecnico di cui il prestatore di servizi disporrà per eseguire l'appalto;

i) indicazione della quota di appalto che il concorrente intenda, eventualmente, subappaltare;

l) nel caso di forniture, produzione di campioni, descrizioni o fotografie dei beni da fornire, la cui autenticità sia certificata a richiesta della stazione appaltante;

m) nel caso di forniture, produzione di certificato rilasciato dagli istituti o servizi ufficiali incaricati del controllo qualità, di riconosciuta competenza, i quali attestino la conformità dei beni con riferimento a determinati requisiti o norme.

2. La stazione appaltante precisa nel bando di gara o nella lettera d'invito, quali dei suindicati documenti e requisiti devono essere presentati o dimostrati.

3. Le informazioni richieste non possono eccedere l'oggetto dell'appalto; l'amministrazione deve, comunque, tener conto dell'esigenza di protezione dei segreti tecnici e commerciali.

3-bis. Le stazioni appaltanti provvedono a inserire nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 6-bis del presente Codice, secondo il modello predisposto e pubblicato dall'Autorità nel sito informatico presso l'Osservatorio, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la certificazione attestante le prestazioni di cui al comma 1, lettera a), del presente

articolo rese dai fornitori e dai prestatori di servizi, entro trenta giorni dall'avvenuto rilascio; in caso di inadempimento si applica quanto previsto dall'articolo 6, comma 11 <sup>(202)</sup>

4. I requisiti previsti nel comma 1 del presente articolo possono essere provati in sede di gara mediante dichiarazione sottoscritta in conformità alle disposizione del *decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000 n. 445*; al concorrente aggiudicatario è richiesta la documentazione probatoria, a conferma di quanto dichiarato in sede di gara.

4-bis. Al fine di assicurare la massima estensione dei principi comunitari e delle regole di concorrenza negli appalti di servizi o di servizi pubblici locali, la stazione appaltante considera, in ogni caso, rispettati i requisiti tecnici prescritti anche ove la disponibilità dei mezzi tecnici necessari ed idonei all'espletamento del servizio sia assicurata mediante contratti di locazione finanziaria con soggetti terzi. <sup>(201)</sup>

*(201) Comma aggiunto dall'art. 2, comma 1, lett. m), D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, a decorrere dal 1° agosto 2007.*

*(202) Comma inserito dall'art. 4, comma 2, lett. c-bis), D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106 e, successivamente, così modificato, dall'art. 20, comma 1, lett. e), D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 aprile 2012, n. 35.*

*(203) A norma dell' art. 33, comma 6, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, in via straordinaria, per l'espletamento di tutte le procedure ad evidenza pubblica di cui al medesimo art. 33, i termini previsti dal presente provvedimento, ad esclusione di quelli processuali, sono dimezzati.*

(...)

**Art. 44. Norme di gestione ambientale (art. 50, direttiva 2004/18) <sup>(205)</sup>**

1. Qualora, per gli appalti di lavori e di servizi, e unicamente nei casi appropriati, le stazioni appaltanti chiedano l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante l'esecuzione del contratto, e allo scopo richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, esse fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione. Le stazioni appaltanti riconoscono i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Esse accettano parimenti altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

*(205) A norma dell' art. 33, comma 6, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, in via straordinaria, per l'espletamento di tutte le procedure ad evidenza pubblica di cui al medesimo art. 33, i termini previsti dal presente provvedimento, ad esclusione di quelli processuali, sono dimezzati.*

(...)

**Art. 68. Specifiche tecniche (art. 23, direttiva 2004/18; art. 34, direttiva 2004/17; artt. 10 e 11, d.lgs. n. 406/1991; art. 8, d.lgs. n. 358/1992; art. 20, d.lgs. n. 157/1995; art. 19, d.lgs. n. 158/1995; art. 16, co. 3, d.P.R. n. 554/1999) <sup>(286)</sup>**

1. Le specifiche tecniche definite al punto 1 dell'*allegato VIII*, figurano nei documenti del contratto, quali il bando di gara, il capitolato d'onori o i documenti complementari. Ogniquale sia possibile dette specifiche tecniche devono essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale.

2. Le specifiche tecniche devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura dei contratti pubblici alla concorrenza.

3. Fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, nei limiti in cui sono compatibili con la normativa comunitaria, le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti:

a) mediante riferimento a specifiche tecniche definite nell'*allegato VIII*, e, in ordine di preferenza, alle norme nazionali che recepiscono norme europee, alle omologazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione o, se questi mancano, alle norme nazionali, alle omologazioni tecniche nazionali o alle specifiche tecniche nazionali in materia di progettazione, di calcolo e di realizzazione delle opere e di messa in opera dei prodotti. Ciascun riferimento contiene la menzione «o equivalente»;



b) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali. Devono tuttavia essere sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle stazioni appaltanti di aggiudicare l'appalto;

c) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali di cui alla lettera b), con riferimento alle specifiche citate nella lettera a), quale mezzo per presumere la conformità a dette prestazioni o a detti requisiti;

d) mediante riferimento alle specifiche di cui alla lettera a) per talune caratteristiche, e alle prestazioni o ai requisiti funzionali di cui alla lettera b) per le altre caratteristiche.

4. Quando si avvalgono della possibilità di fare riferimento alle specifiche di cui al comma 3, lettera a), le stazioni appaltanti non possono respingere un'offerta per il motivo che i prodotti e i servizi offerti non sono conformi alle specifiche alle quali hanno fatto riferimento, se nella propria offerta l'offerente prova in modo ritenuto soddisfacente dalle stazioni appaltanti, con qualsiasi mezzo appropriato, che le soluzioni da lui proposte ottemperano in maniera equivalente ai requisiti definiti dalle specifiche tecniche.

5. Può costituire un mezzo appropriato una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione sulle prove eseguite da un organismo riconosciuto.

6. L'operatore economico che propone soluzioni equivalenti ai requisiti definiti dalle specifiche tecniche equivalenti lo segnala con separata dichiarazione che allega all'offerta.

7. Quando si avvalgono della facoltà, prevista al comma 3, di definire le specifiche tecniche in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, le stazioni appaltanti non possono respingere un'offerta di lavori, di prodotti o di servizi conformi ad una norma nazionale che recepisce una norma europea, ad un'omologazione tecnica europea, ad una specifica tecnica comune, ad una norma internazionale o ad un riferimento tecnico elaborato da un organismo europeo di normalizzazione se tali specifiche contemplano le prestazioni o i requisiti funzionali da esse prescritti.

8. Nell'ipotesi di cui al comma 7, nella propria offerta l'offerente è tenuto a provare in modo ritenuto soddisfacente dalle stazioni appaltanti e con qualunque mezzo appropriato, che il lavoro, il prodotto o il servizio conforme alla norma ottempera alle prestazioni o ai requisiti funzionali prescritti. Si applicano i commi 5 e 6.

9. Le stazioni appaltanti, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, quali sono contemplate al comma 3, lettera b), possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura, quando ricorrono le seguenti condizioni:

a) esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;

b) i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche;

c) le ecoetichettature siano adottate mediante un processo al quale possano partecipare tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali;

d) siano accessibili a tutte le parti interessate.

10. Nell'ipotesi di cui al comma 9 le stazioni appaltanti possono precisare che i prodotti o servizi muniti di ecoetichettatura sono presunti conformi alle specifiche tecniche definite nel capitolato d'oneri; essi devono accettare qualsiasi altro mezzo di prova appropriato, quale una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto.

11. Per «organismi riconosciuti» ai sensi del presente articolo si intendono i laboratori di prova, di calibratura e gli organismi di ispezione e di certificazione conformi alle norme europee applicabili.

12. Le stazioni appaltanti accettano i certificati rilasciati da organismi riconosciuti di altri Stati membri.

13. A meno di non essere giustificate dall'oggetto dell'appalto, le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Tale menzione o riferimento sono autorizzati, in via eccezionale, nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto non sia possibile applicando i commi 3 e 4, a condizione che siano accompagnati dall'espressione «o equivalente».

---

(286) A norma dell' art. 33, comma 6, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, in via straordinaria, per l'espletamento di tutte le procedure ad evidenza pubblica di cui al medesimo art. 33, i termini previsti dal presente provvedimento, ad esclusione di quelli processuali, sono dimezzati.

(...)

**Art. 83.**  *Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 53, direttiva 2004/18; art. 55, direttiva 2004/17; art. 21, legge n. 109/1994; art. 19, d.lgs. n. 358/1992; art. 23, d.lgs. n. 157/1995; art. 24, d.lgs. n. 158/1995) <sup>(330)</sup> <sup>(331)</sup>*

1. Quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo:

- a) il prezzo;
- b) la qualità;
- c) il pregio tecnico;
- d) le caratteristiche estetiche e funzionali;
- e) le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto; <sup>(327)</sup>
- f) il costo di utilizzazione e manutenzione;
- g) la redditività;
- h) il servizio successivo alla vendita;
- i) l'assistenza tecnica;
- l) la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione;
- m) l'impegno in materia di pezzi di ricambio;
- n) la sicurezza di approvvigionamento e l'origine produttiva; <sup>(329)</sup>
- o) in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti.

2. Il bando di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo, elencano i criteri di valutazione e precisano la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, anche mediante una soglia, espressa con un valore numerico determinato, in cui lo scarto tra il punteggio della soglia e quello massimo relativo all'elemento cui si riferisce la soglia deve essere appropriato.

3. Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 2 impossibile per ragioni dimostrabili, indicano nel bando di gara e nel capitolato d'oneri, o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o nel documento descrittivo, l'ordine decrescente di importanza dei criteri.

4. Il bando per ciascun criterio di valutazione prescelto prevede, ove necessario, i sub - criteri e i sub - pesi o i sub - punteggi. Ove la stazione appaltante non sia in grado di stabilirli tramite la propria organizzazione, provvede a nominare uno o più esperti con il decreto o la determina a contrarre, affidando ad essi l'incarico di redigere i criteri, i pesi, i punteggi e le relative specificazioni, che verranno indicati nel bando di gara. <sup>(328)</sup>

5. Per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le stazioni appaltanti utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa. Dette metodologie sono stabilite dal regolamento, distintamente per lavori, servizi e forniture e, ove occorra, con modalità semplificate per servizi e forniture. Il regolamento, per i servizi, tiene conto di quanto stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 marzo 1999, n. 117 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 novembre 2005, in quanto compatibili con il presente codice.

<sup>(327)</sup> Lettera così sostituita dall'art. 1, comma 1, lett. i), D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, a decorrere dal 1° agosto 2007.

(328) Comma così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. u), D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

(329) Lettera così modificata dall' art. 9, comma 4-bis, D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89.

(330) A norma dell' art. 33, comma 6, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, in via straordinaria, per l'espletamento di tutte le procedure ad evidenza pubblica di cui al medesimo art. 33, i termini previsti dal presente provvedimento, ad esclusione di quelli processuali, sono dimezzati.

(331) Vedi, anche, la Determinazione 24 novembre 2011, n. 7.

(...)

SvS 15.07.02/Rev38



*Ministero dell'Ambiente e della  
Tutela del Territorio*

**STRATEGIA  
D'AZIONE AMBIENTALE  
PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE  
IN ITALIA**

**Luglio 2002**

# INDICE

|                    |   |           |
|--------------------|---|-----------|
| <b>CAPITOLO 1:</b> | <b>IL PROGRAMMA DI AZIONE AMBIENTALE PER L'ITALIA</b>                             | <b>5</b>  |
| 1.1                | Ambiente e sviluppo sostenibile   | 5         |
| 1.2                | Le basi ecologiche della sostenibilità  | 5         |
| 1.3                | L'azione ambientale   | 5         |
| 1.4                | Articolazione della Strategia Nazionale   | 6         |
| <b>CAPITOLO 2:</b> | <b>GLI STRUMENTI DELL'AZIONE AMBIENTALE</b>                                       | <b>7</b>  |
| 2.1                | Applicazione della legislazione di protezione ambientale                          | 7         |
| 2.2                | Integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche di settore              | 8         |
|                    | <i>La valutazione ambientale di Piani e Programmi</i>                             | 8         |
| 2.3                | Integrazione del fattore ambientale nei mercati                                   | 9         |
|                    | <i>La riforma fiscale ecologica</i>   | 9         |
|                    | <i>Esternalità ambientali e sussidi</i>   | 10        |
|                    | <i>Qualità e certificazione ambientale</i>  | 10        |
| 2.4                | Consapevolezza e capacità decisionali dei cittadini                               | 11        |
| 2.5                | I processi di Agenda 21 locale  | 12        |
| 2.6                | La contabilità e gli indicatori per l'azione ambientale e lo sviluppo sostenibile | 12        |
| 2.7                | Il finanziamento dello sviluppo sostenibile                                       | 13        |
| 2.8                | La ricerca scientifica e tecnologica per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile     | 14        |
| <b>CAPITOLO 3:</b> | <b>CLIMA ED ATMOSFERA</b>   | <b>15</b> |
| 3.1                | I cambiamenti climatici e l'effetto serra   | 15        |
| 3.2                | L'ozono stratosferico   | 19        |
| <b>CAPITOLO 4:</b> | <b>NATURA E BIODIVERSITÀ</b>  | <b>23</b> |
| 4.1                | Le risorse viventi  | 23        |
|                    | <i>Le biotecnologie</i>   | 25        |
| 4.2                | Suolo, sottosuolo e desertificazione  | 27        |
| 4.3                | L'ambiente marino e costiero  | 31        |
| <b>CAPITOLO 5:</b> | <b>QUALITA' DELL'AMBIENTE E QUALITA' DELLA VITA NEGLI AMBIENTI URBANI</b>         | <b>38</b> |
| 5.1                | L'ambiente urbano   | 38        |
| 5.2                | La qualità dell'aria  | 42        |
| 5.3                | La qualità dell'aria <i>indoor</i> e il radon                                     | 44        |
| 5.4                | Il rumore   | 45        |
| 5.5                | L'inquinamento elettromagnetico   | 47        |
| 5.6                | Gli organismi geneticamente modificati  | 48        |
| 5.7                | La sicurezza degli alimenti   | 49        |
| 5.8                | La bonifica dei siti inquinati  | 50        |
| 5.9                | La criminalità ambientale   | 52        |

---

|                    |  |           |
|--------------------|--|-----------|
| <b>CAPITOLO 6:</b> | <b>PRELIEVO DELLE RISORSE E PRODUZIONE DI RIFIUTI</b>              | <b>60</b> |
| 6.1                | Il prelievo delle risorse naturali                                 | 60        |
| 6.2                | Le risorse idriche   | 63        |
| 6.3                | I cicli di produzione-consumo                                      | 66        |
| 6.4                | I rifiuti  | 68        |
| <b>CAPITOLO 7:</b> | <b>VERIFICA DELL'AZIONE AMBIENTALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE</b> | <b>75</b> |

## CAPITOLO 1: IL PROGRAMMA DI AZIONE AMBIENTALE PER L'ITALIA

1 La popolazione del pianeta continua ad espandersi, anche se si manifestano indizi di rallentamento ed anche se in alcuni Paesi, come l'Italia la crescita si è fermata. I Paesi più industrializzati continuano a prelevare risorse, acqua ed energia dall'ambiente, a diffondere inquinanti e disperdere rifiuti producendo danni al territorio, all'aria ed all'acqua con carattere irreversibile. I sistemi economici richiedono in ogni caso indici di crescita positivi, mentre l'ambiente richiede equilibrio e stabilità. Per lo sviluppo sostenibile l'equilibrio, l'autosufficienza e l'autorganizzazione degli ecosistemi devono convivere con i processi antropici, in squilibrio permanente, generatori continui di nuova entropia.

### 1.1 Ambiente e sviluppo sostenibile

2 Ogni abitante del mondo sviluppato consuma decine di volte più risorse di uno di un Paese povero. La crescita economica e demografica ed il bisogno legittimo di nuovi consumi dei Paesi poveri non hanno altre risorse che quelle naturali. Per converso il modello di benessere richiede per noi e per le future generazioni aria, acqua e cibi non inquinati, paesaggi non degradati, mare e coste accoglienti, città capaci di contenere e proteggere gli immensi patrimoni di cultura sviluppati nel tempo, ma anche funzionali ed organizzate sulle nuove scale dei bisogni.

3 La definizione dello sviluppo sostenibile, che "garantisce i bisogni del presente senza compromettere le possibilità delle generazioni future di fare altrettanto", è una conquista del pensiero umano di fine millennio che mira alla qualità della vita, alla pace e ad una prosperità crescente e giusta in un ambiente pulito e salubre. Lo sviluppo sostenibile non è un'idea nuova. Molte culture nella storia hanno compreso la necessità dell'armonia tra ambiente, società ed economia. Di nuovo c'è la formulazione di questa idea forza nel contesto globale di società industriali ed in via di sviluppo e nella consapevolezza dell'esaurimento tendenziale delle risorse del pianeta. Lo sviluppo sostenibile non è perseguibile senza un profondo cambiamento degli attuali modelli di sviluppo e dei rapporti economico-sociali.

### 1.2 Le basi ecologiche della sostenibilità

4 Un sistema economico in crescita è sostenibile solo se l'ammontare delle risorse utilizzate per la creazione di ricchezza resta, in quantità e qualità, entro opportuni limiti di sfruttamento e non sovraccarica le capacità di assorbimento fornite dall'ecosfera. Se ciò non accade l'economia continuerà ad utilizzare e

compromettere la qualità di risorse naturali che presto o tardi saranno esaurite o non più utilizzabili.

5 La Terra è un sistema chiuso con risorse limitate che può solo contare sull'apporto dell'energia solare. Ogni risorsa naturale, cibo, acqua, legname, minerali, petrolio, gas trova i suoi limiti nella disponibilità e nella capacità di assorbimento dell'ecosistema. La dimensione ecologica della sostenibilità implica che si lasci intatta la stabilità dei processi interni dell'ecosfera, una struttura dinamica ed autorganizzativa, per un periodo indefinitamente lungo, senza bilanci entropici crescenti.

6 I massimi valori accettabili di deposizione o di concentrazione nell'ambiente di prodotti di scarto dell'attività umana, inquinanti e rifiuti, sono denominati *carichi critici* e vanno fissati in funzione della tipologia, delle caratteristiche chimiche specifiche e delle proprietà di accumulazione e biodegradazione. Il massimo flusso di risorse estratte e smaltite da un dato ecosistema è la sua capacità di carico (*carrying capacity*).

7 Si ha ragione di temere che in alcuni casi siamo ormai ai limiti ed anche oltre la capacità di carico del Pianeta. Per effetto della tecnologia, dell'innovazione e dell'espansione della antroposfera, un grande numero di interazioni distruttive, continuamente rinnovantesi, accade al confine con l'ecosfera.

### 1.3 L'azione ambientale

8 E' largamente condivisa l'esigenza di nuove forme di progettualità orientate alla sostenibilità: progettare gli equilibri ecologici, modificare i modelli di produzione e consumo, promuovere l'eco-efficienza, ristabilire gli elementi di equità sociale. L'azione ambientale, che ne è parte integrante, poggia sulla capacità di eliminare le pressioni all'interfaccia tra antroposfera ed ecosfera, rinunciare allo sfruttamento delle risorse naturali non rinnovabili, eliminare gli inquinanti, valorizzare i rifiuti attraverso il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero sia energetico sia di materie prime secondarie, alterare gli equilibri di generazione ed assorbimento dei gas serra, arrestare l'erosione della biodiversità, fermare la desertificazione, salvaguardare paesaggi ed habitat.

9 A fronte di risultati positivi, il riscaldamento della terra, la biodiversità, i rifiuti domestici e nocivi, la qualità delle aree urbane, il volume di risorse sottratte all'ambiente, gli spazi occupati dalla criminalità ambientale sono diventati gravi elementi critici per l'ambiente. Nuovi rischi per la sicurezza degli alimenti, possibili effetti della diffusione di Organismi Geneticamente Modificati



(OGM), l'uso insensato dei mezzi privati di trasporto e dei mezzi mobili di comunicazione personale e collettiva e l'inquinamento elettromagnetico mettono a repentaglio l'ambiente e la salute delle persone. L'azione ambientale resta quindi un pilastro fondamentale di una strategia per un nuovo modello di sviluppo.

10 Né la capacità di carico né i carichi critici sono sempre determinabili con precisione; l'azione ambientale deve quindi necessariamente essere improntata al *principio precauzionale* secondo le linee definite in ambito comunitario.

11 L'azione ambientale da sola non esaurisce la sfida dello sviluppo sostenibile, né può essere mera portatrice di divieti, regole ed impedimenti. La sostenibilità economica è una questione di sviluppo stabile e duraturo: comprende alti livelli occupazionali, bassi tassi di inflazione e stabilità nel commercio internazionale.

12 L'indicatore cui di norma è associata la crescita economica è il Prodotto Interno Lordo (PIL) che non contiene alcun termine o fattore che renda conto dei danni recati all'ambiente e dei relativi costi per la collettività. E' ormai tempo di misurare lo sviluppo economico con un articolato ventaglio di parametri fisici e monetari che integri ambiente ed economia e rifletta i risultati ottenuti nella difesa della qualità della vita e dell'ambiente e il guadagno o la perdita degli *stock* di risorse naturali.

13 La sostenibilità sociale ha a che fare con l'equità distributiva, con i diritti umani e civili, con lo stato dei bambini, degli adolescenti, delle donne, degli anziani e dei disabili, con l'immigrazione e con i rapporti tra le nazioni. Le azioni e gli impegni finalizzati al perseguimento di uno sviluppo sostenibile non possono prescindere dalla necessità di attuare politiche tese all'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale. Tale obiettivo, peraltro previsto nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, può essere raggiunto, oltre che attraverso un'equa distribuzione delle risorse, una riduzione dei tassi di disoccupazione e, quindi, l'attuazione di misure di carattere economico, mediante investimenti nel sistema socio-sanitario, nell'istruzione e, più in generale, in programmi sociali che garantiscano l'accesso ai servizi oltre che la coesione sociale.

14 I principi ispiratori della strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile per il nostro Paese sono fondamentalmente:

- l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche;
- la preferenza per stili di vita consapevoli e parsimoniosi;

- l'aumento nell'efficienza globale dell'uso delle risorse;
- Il rigetto della logica d'intervento "a fine ciclo" e l'orientamento verso politiche di prevenzione;
- la riduzione degli sprechi;
- l'allungamento della vita utile dei beni;
- la chiusura dei cicli materiali di produzione-consumo;
- lo sviluppo dei mercati locali e delle produzioni in loco;
- la valorizzazione dei prodotti tipici e delle culture della tradizione;
- la partecipazione di tutti gli attori sociali alla determinazione degli obiettivi e degli impegni e alla corrispondente condivisione delle responsabilità.

#### 1.4 Articolazione della Strategia Nazionale

15 La Strategia Nazionale d'Azione Ambientale garantisce la continuità con l'azione dell'Unione Europea, in particolare con il Sesto Piano di Azione Ambientale e con gli obiettivi fissati a Lisbona e poi a Göteborg dal Consiglio Europeo in materia di piena occupazione, di coesione sociale e di tutela ambientale. Deve inoltre garantire, in coerenza con le indicazioni del Consiglio Europeo di Barcellona (2002), la predisposizione della strumentazione necessaria per la concertazione, la partecipazione, la condivisione delle responsabilità a livello nazionale ed il *reporting*.

16 Gli obiettivi e le azioni della Strategia devono trovare continuità nel sistema delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali alla luce del principio di sussidiarietà, attraverso la predisposizione di strategie di sostenibilità, a tutti i livelli, per l'attuazione di tali obiettivi in relazione alle proprie specificità, adattando a queste contenuti e priorità in collaborazione e *partnership* con gli Enti locali e tutti i soggetti coinvolti. A tal fine è necessario che le Regioni individuino e orientino nel proprio bilancio le risorse finanziarie necessarie. Lo Stato dovrà, agli stessi fini, provvedere ad orientare le risorse del proprio bilancio a sostegno dell'azione regionale, ove queste si siano dotate di strategie regionali per il perseguimento degli obiettivi di grande scala e delle macro-azioni. Le medesime indicazioni potranno trovare applicazione anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province Autonome di Trento e Bolzano nel rispetto dei principi sanciti nei rispettivi statuti.

17 La Strategia d'Azione Ambientale si articola, identificando prima gli strumenti operativi di carattere generale, in quattro grandi aree tematiche prioritarie, le medesime indicate dal Sesto Piano d'Azione Ambientale dell'UE:

- Cambiamenti climatici e protezione della fascia dell'ozono.
- Protezione e valorizzazione sostenibile della natura e della biodiversità.
- Qualità dell'ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani.
- prelievo delle risorse e produzione di rifiuti.

## CAPITOLO 2: GLI STRUMENTI DELL'AZIONE AMBIENTALE

18 . Un'efficace strategia di azione ambientale richiede il superamento dell'approccio di "comando e controllo" e la promozione di comportamenti volontari da parte di tutti gli attori sociali verso la protezione dell'ambiente.

19 Occorre una rivisitazione degli strumenti della politica ambientale in direzione del miglioramento della legislazione di protezione ambientale e della sua applicazione; dell'integrazione dell'ambiente nelle politiche di settore e nei mercati; dell'attuazione della riforma ecologica; della mitigazione delle esternalità ambientali e della eliminazione dei sussidi perversi; della introduzione della contabilità ambientale; della maggiore efficacia dei processi di informazione e partecipazione del pubblico; della crescita del ruolo decisionale dei cittadini; dello sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica; della formazione e dell'informazione.

20 La Strategia d'Azione Ambientale, rispondendo a tali esigenze, intende prefigurarsi come un elemento dinamico in grado di adeguarsi nel tempo alle nuove esigenze ed opportunità emergenti in campo ambientale. Con queste finalità sarà costituito un *Forum* con la partecipazione di tutti i soggetti portatori di interessi che avrà il compito di:

- assicurare la piena partecipazione;
- monitorare i risultati conseguiti;
- verificare l'efficacia della Strategia;
- proporre le modifiche e gli aggiornamenti della Strategia stessa che nel tempo si renderanno necessarie;
- contribuire alla progettazione di programmi di formazione/informazione sui temi dello sviluppo sostenibile.

### 2.1 Applicazione della legislazione di protezione ambientale

21 Il quadro normativo-legislativo di protezione ambientale e l'efficienza tecnico-logistica del sistema dei controlli, che costituiscono il cosiddetto approccio di "comando e controllo", vengono considerati insufficienti da soli a garantire e sostenere una strategia di sviluppo sostenibile. Essi sono tuttavia requisiti indispensabili per un'efficace azione ambientale.

22 Le esigenze di tutela ambientale hanno portato negli anni alla fissazione di nuovi standard in materia di emissioni, di scarichi, di rifiuti e di altre forme di inquinamento con effetti positivi, oltre che per l'ambiente, anche per lo sviluppo di nuove tecnologie e per l'ammodernamento degli impianti, determinando una forte spinta verso l'innovazione. Perché ciò possa generalizzarsi e consolidarsi è opportuno procedere metodicamente per obiettivi chiari ed efficaci, applicando il principio dell'analisi dell'impatto della regolamentazione sulla pubblica amministrazione, sui cittadini e sulle imprese, in linea con quanto previsto dalla Legge 50/99 "Legge di semplificazione 1998".

23 Il complesso quadro normativo in vigore necessita di una profonda semplificazione. L'eccesso di regolamentazione non assicura benefici ambientali, ma pesa sull'efficienza del sistema amministrativo e quindi su quello industriale. La preparazione di Testi Unici Ambientali può essere la strada per superare questi inconvenienti e per rendere il quadro normativo di riferimento, come è il caso della legislazione ambientale italiana, meno incerto e meglio applicabile.

24 Si dovrà inoltre favorire l'emersione delle non conformità ambientali nel settore industriale che, nel corso degli anni, possono essersi realizzate negli stabilimenti, anche a causa di una normativa non coerente e di difficile applicazione.

25 Il *completamento della rete nazionale delle Agenzie* per la protezione dell'ambiente (ANPA/ARPA) resta un obiettivo prioritario da perseguire per avere la disponibilità di un supporto tecnico pienamente sviluppato per le attività di controllo, che superi la logica delle ispezioni ai fini della repressione delle attività illegali, e rafforzi il ruolo di fornitore di servizi, strumento di supporto alla gestione delle politiche ambientali ed ai processi di informazione dei cittadini. L'indispensabile sistema informativo ambientale nazionale (SINAnet) è in via di completamento da parte ANPA e viene progressivamente reso disponibile al pubblico in rete internet.

26 L'articolazione strategica, fatta di obiettivi ed azioni strutturate in forma complessa, richiede un'efficace monitoraggio in grado di cogliere i cambiamenti globali, i processi multisettoriali, i modelli di sviluppo. Sebbene non si tratti di un compito facile, la verifica dell'attuazione della strategia è lo strumento che distingue un piano d'azione reale da ogni generica affermazione di principi.

## 2.2 Integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche di settore

27 L'integrazione delle politiche è un principio costituzionale per l'intera Europa. L'art. 6 del Trattato di Amsterdam, afferma che: *“le necessità della protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e implementazione delle politiche e delle attività comunitarie (...), in particolare con l'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile.”*

28 Il *“Principio d'integrazione”* afferma che la protezione ambientale non va considerata come una politica settoriale, ma come un denominatore comune per tutte le politiche. All'azione ambientale deve accompagnarsi un nuovo tipo di azione degli altri settori, che devono *internalizzare* le preoccupazioni ambientali.

29 L'integrazione della dimensione ambientale nei processi di formazione delle decisioni e nella predisposizione di politiche, piani e programmi settoriali richiede la piena introduzione della Valutazione Ambientale Strategica (SEA, VAS), applicata in via sperimentale con successo nelle prime fasi dell'Agenda 2000-2006, ed una profonda revisione delle procedure prodromiche alle decisioni del CIPE e della Conferenza Stato Regioni, unificata con il pieno coinvolgimento delle autorità ambientali che si occupano di sostenibilità. Un ruolo rilevante in questo senso sarà svolto dal Tavolo Tecnico permanente Stato-Regioni in materia di sviluppo sostenibile istituito presso la Conferenza.

30 L'integrazione verticale tra i diversi livelli amministrativi e tra pubblico e privato risponde ad un ulteriore principio cardine dello sviluppo sostenibile: il principio della *“responsabilità condivisa”*. Tale principio mira a potenziare e valorizzare il ruolo di tutti gli attori in quanto destinatari ma anche protagonisti delle azioni in favore dello sviluppo sostenibile. Vanno dunque promosse ed attivate forme di collaborazione e cooperazione capaci di valorizzare i contributi di tutti i soggetti e di tutti i portatori di interesse (*stakeholder*).

31 Il riassetto istituzionale, con l'attribuzione di rilevanti funzioni di governo del territorio e dell'ambiente alle Regioni e al sistema degli Enti locali territoriali, sollecita l'adozione di modelli più coerenti e funzionali di programmazione e pianificazione e di idonee procedure decisionali. Occorre soprattutto determinare una nuova gerarchia dei piani e dei loro contenuti che discenda dall'adozione, a tutti i livelli, di Strategie di sostenibilità coerenti al quadro definito in sede nazionale, che rifletta il nuovo sistema delle autonomie, assicurando ai cittadini e alle imprese certezza, trasparenza e tempestività delle

procedure e una tutela più efficace e dinamica delle risorse territoriali e ambientali. Vanno determinati i criteri con i quali sono individuati gli oggetti e le aree sottoposti a tutela integrale o parziale, sia essa naturalistica, culturale, archeologica, paesaggistica o idrogeologica, identificando il soggetto istituzionale competente a definire i termini della tutela e gli elementi tecnico-scientifici fondanti. La verifica periodica del sistema integrato delle tutele deve avvenire con la partecipazione dei cittadini e delle loro forme organizzate.

### *La valutazione ambientale di Piani e Programmi*

32 Le prospettive di realizzazione di grandi opere infrastrutturali, suscettibili di provocare alterazioni irreversibili degli ecosistemi, nonché l'importante flusso di investimenti che saranno destinati nel periodo 2000 – 2006 alle Regioni meridionali Obiettivo 1, in attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno, pongono in primo piano la necessità di disporre di adeguati strumenti per valutare ed indirizzare la sostenibilità delle opere e minimizzare i loro impatti sull'ambiente.

33 Il miglioramento degli strumenti di valutazione richiede un doppio ordine di azioni. Occorre rendere più sistematica, efficiente ed efficace l'applicazione della VIA anche mediante l'istituzione di Osservatori ambientali, finalizzati alla verifica dell'ottemperanza alle pronunce di compatibilità ambientale, nonché al monitoraggio dei problemi ambientali in fase della realizzazione delle opere di particolare rilevanza.

34 La valutazione di impatto sulle singole opere non è sufficiente per garantire la sostenibilità complessiva. La VIA deve essere integrata a monte con Piani e Programmi che nella loro formulazione abbiano già assunto i criteri necessari alla sostenibilità ambientale. A questo fine occorre sviluppare le nuove metodologie di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) dei Piani e dei Programmi ampliando e sistematizzando le iniziative già in atto in materia di elaborazione di Linee guida, liste di indicatori e basi di dati informatizzate per andare oltre la stretta difesa dell'ambiente ed indirizzare le trasformazioni progettate verso lo sviluppo sostenibile.

35 La VAS, prevista dalla direttiva 2001/42/CE, richiede un approccio integrato, interattivo ed intersettoriale che assicuri la partecipazione del pubblico al processo consultativo e garantisca l'inserimento di obiettivi di qualità ambientale e le modalità per il loro concreto perseguimento negli strumenti di programmazione e di pianificazione infrastrutturale territoriale ed urbanistica. Il processo valutativo nell'ambito della VAS, accompagnando l'iter di pianificazione e programmazione, dovrà verificare la coerenza ed

il contributo di politiche, piani e programmi agli obiettivi, criteri ed azioni definite dalle Strategie di sostenibilità a tutti i livelli.

36 L'applicazione della VAS ai programmi di intervento di Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, con specifiche procedure di negoziazione con le comunità interessate innoverà il rapporto tra piani e programmi che implicano trasformazioni ambientali e territoriali, anche alla luce della necessità di assicurarne la coerenza ed il contributo alle Strategie di sostenibilità definite a livello locale, anche mediante i processi di Agenda 21 locale.

### 2.3 Integrazione del fattore ambientale nei mercati

37 La domanda dei consumatori e delle imprese si sta mostrando sensibile ai prodotti ed ai servizi di qualità ambientale superiore. Il nostro Paese, che ha fatto delle qualità estetico-funzionali dei prodotti la chiave del successo commerciale, stenta ancora a valutare la portata competitiva della "qualità globale"; si tratta di tre passi: la dematerializzazione, il "greening", cioè l'integrazione proattiva del fattore ambientale, l'innovazione tecnologica dei processi produttivi e la qualità dei prodotti e dei servizi. Ciò può essere in parte dovuto alla difficoltà di penetrazione dell'innovazione nella peculiare struttura della piccola e media impresa italiana ed agli errori accumulati nelle politiche di promozione dello sviluppo, assistenziali e fiscali.

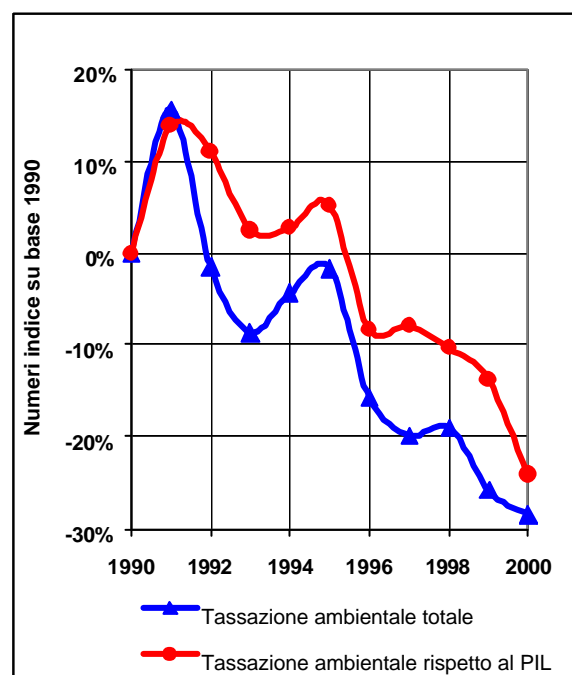
38 Occorre modificare il comportamento di alcuni grandi consumatori, primo tra essi il settore pubblico, che assorbe prodotti e servizi per il 15% su scala comunitaria, ma anche banche, università, ospedali etc.. Internalizzare i requisiti ambientali negli acquisti della Pubblica Amministrazione è dunque un passo obbligato per l'integrazione. Azioni appropriate devono essere sviluppate per produrre e mettere a disposizione linee guida e basi di dati che privilegino la qualità ambientale nella committenza e negli acquisti. In questa direzione il provvedimento legislativo "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive", approvato il 6 dicembre 2001, dispone all'art.1 comma 16 che gli Uffici pubblici, sulla base di apposite norme emanate dalle Regioni entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, coprano almeno il 40% del fabbisogno annuale di manufatti in plastica con prodotti provenienti dal riciclo. Misure a favore dell'acquisto di beni contenenti materiale riciclato sono contenute nella Legge Finanziaria 2001. Occorre inoltre agevolare il ricorso a strumenti ambientali flessibili come gli accordi volontari tra il mondo della produzione e la Pubblica Amministrazione.

### La riforma fiscale ecologica

39 L'obiettivo chiave per ogni politica sostenibile è costituito da una sostanziale ridefinizione degli incentivi e disincentivi economici. Sono necessari a tal fine ulteriori passi verso una complessiva riforma in senso ecologico del sistema fiscale, con un progressivo spostamento delle basi imponibili dall'utilizzo di lavoro, e in generale dalla produzione di valore aggiunto, all'utilizzo di risorse naturali. La possibilità di alleviare corrispondentemente il carico fiscale sul lavoro è alla base di quello che gli economisti chiamano "doppio dividendo", ovvero la possibilità di una crescita, parallela alla diminuzione delle pressioni sull'ambiente, della domanda di lavoro a livello dell'intero sistema economico.

40 Come per il dispositivo attuativo della *Carbon Tax* in Italia, la tassazione ecologica (figura 2.1) non deve innalzare il carico fiscale ma sostituirlo, deve inoltre essere introdotta gradualmente per consentire l'adeguamento delle tecnologie e dei modelli di consumo, processi entrambi ad evoluzione lenta. Vanno parallelamente considerati gli effetti di queste misure nell'accesso al mercato, specialmente per i Paesi in via di sviluppo, ed in particolare quei casi in cui l'eliminazione o la riduzione di barriere e distorsioni commerciali a favore di beni e servizi ambientali potenzierebbero il commercio, l'ambiente e lo sviluppo.

Figura 2.1 Andamento della tassazione ambientale in Italia



Nota: valori anno base:  
tassazione ambientale totale = 11.6%  
tassazione ambientale rispetto al PIL = 2.9%  
Fonte: Ministero del Tesoro, 2001

41 La riforma fiscale va indirizzata all'attuazione del principio "chi inquina paga", accompagnato

dalla implementazione degli accordi volontari volti all'efficienza energetica, dal riconoscimento di crediti ambientali ai settori che applicano i criteri dello sviluppo sostenibile, dall'incentivo ai sistemi di commercio dei permessi di emissione, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto, senza introdurre con ciò una monetizzazione programmatica dell'inquinamento e senza privilegiare il mero contenimento dei fattori di pressione "a valle": rifiuti ed emissioni.

42 Va invece sottoposto a carico fiscale il prelievo di risorse, per favorire la dematerializzazione dell'economia, il software, la sobrietà dei consumi industriali e finali, il disaccoppiamento della crescita economica dall'uso di risorse anche adottando forme di compensazione su base territoriale del disagio ambientale.

#### *Esternalità ambientali e sussidi*

43 Esternalità ambientali negative si generano quando i costi ambientali dell'attività produttiva sono inferiori ai costi sociali totali. Tali costi vengono di conseguenza posti a carico della collettività. Poiché questo stato di cose produce distorsioni competitive, prelievo di risorse ed emissioni, l'obiettivo è di favorire la graduale internalizzazione dei costi esterni da parte delle aziende. Vanno favorite tutte le attività in grado di indurre esternalità ambientali positive, attraverso l'impiego di materiali che, considerando l'intero ciclo di vita del prodotto, portano ad economie nell'uso delle risorse non rinnovabili ed all'adozione di materiali che mantengono, dopo il riciclo, le medesime caratteristiche.

44 Il problema dei costi ambientali esterni è fortemente condizionato dagli standard ambientali del mercato. Un mercato è privo di distorsioni se i prezzi nel sistema riflettono i costi totali di produzione; in questo caso non ci sono esternalità. Ma questa condizione è raramente verificata poiché entrano comunemente in diretta competizione sul mercato prodotti di aziende che hanno livelli diversi di internalizzazione dei costi e differenti standard ambientali. Aziende che producono con minori livelli di internalizzazione dei costi hanno vantaggi competitivi dall'inquinamento.

45 Occorre inoltre una profonda revisione delle politiche dei sussidi alla produzione e al consumo, talora vecchie e radicate nelle culture del territorio e dell'intero Paese, a scapito delle attività a maggiore intensità materiale, responsabili della quota maggiore delle pressioni sull'ambiente. Alcuni sussidi vengono già attualmente erogati per finalità ambientali ma molti altri hanno effetti negativi.

46 Risultati favorevoli possono derivare dalla costituzione di fondi nazionali e regionali per

l'ambiente e lo sviluppo sostenibile analogamente a quanto già attuato dalla Commissione Europea attraverso i Fondi *EuroSeed* e *EuroTech*, costituiti per sostenere il partenariato internazionale in imprese *hi-tech* partecipate da fondi da capitale di rischio.

#### *Qualità e certificazione ambientale*

47 L'adesione volontaria e consapevole delle imprese all'integrazione del fattore ambientale ed al concetto di qualità globale ed una moderna accezione della competitività è alla base della certificazione ambientale. La finalità dello strumento è il miglioramento delle prestazioni ambientali delle imprese attraverso la dichiarazione degli impegni di politica ambientale e delle modalità di attuazione, l'introduzione e l'attuazione di schemi di gestione ambientale, la valutazione obiettiva, periodica e sistematica (*audit*) dell'efficacia di tali sistemi e la pubblicazione dei dati sulle prestazioni ambientali mediante un dialogo aperto con il pubblico e le parti interessate. Questo strumento punta ad internalizzare gli obiettivi di qualità ambientale nella gestione delle imprese ed a modificare i comportamenti produttivi e di consumo. Similmente l'introduzione delle etichette ecologiche (*ecolabel*) ed energetiche mira ad incontrare sul mercato le preferenze dei consumatori per la qualità ambientale dei prodotti.

48 Lo schema prioritario di riferimento per la certificazione ambientale in Europa, come in Italia, è EMAS, *Environmental Management and Audit Scheme*. Con il DM del '96 l'Italia recepisce il Regolamento Comunitario 1836/93, in seguito aggiornato con il Regolamento 761/01, che introduce EMAS II. EMAS è uno strumento volontario che affianca gli strumenti della regolazione diretta (*command and control*) e punta ad internalizzare gli obiettivi di qualità ambientale nella gestione delle imprese e delle organizzazioni. EMAS offre alle imprese l'opportunità di un riconoscimento pubblico e della diffusione delle informazioni intorno al miglioramento delle proprie prestazioni ambientali. Ogni sito produttivo certificato EMAS viene registrato sulla GU Europea e consegue il marchio di qualità a cura della Commissione per la registrazione dei siti EMAS e dei marchi ecologici che opera in Italia dal 1997. EMAS può essere considerato un contratto con il quale l'impresa offre trasparenza in materia ambientale e garanzie di miglioramento, migliore efficienza, posizione competitiva sul mercato e migliori relazioni con azionisti, gruppi di interesse e cittadini. A medio termine ciò comporta benefici finanziari, riduzione dei premi assicurativi, miglioramento delle condizioni contrattuali e un diverso clima di consenso e di partecipazione nella società civile. La nuova certificazione EMAS II consente l'adozione contestuale degli standard ISO di qualità ambientale.

49 Gli standard di qualità ISO hanno origine nel settore privato. Studi in campo ambientale nel settore privato hanno portato nel '93 all'istituzione, in sede ISO, del *Technical Committee* TC207, con lo scopo di standardizzare gli aspetti relativi alla gestione ambientale di impresa. Viene così varato lo standard ISO 14000 al cui interno trovano spazio le problematiche dell'etichettatura ecologica dei prodotti (ISO 14020) e dell'analisi del ciclo di vita (ISO 14040). La norma ISO affronta gli aspetti relativi all'etichettatura di 1° tipo (o di 3° parte, ovvero l'ecolabel comunitario e nazionale) con l'ISO 14024, l'autocertificazione con l'ISO 14021 e un possibile schema di dichiarazione ambientale dei prodotti con l'ISO 14025.

50 Gli ultimi dati disponibili per l'Italia (2001) registrano 83 siti EMAS (10 nel '99) e 553 siti certificati ISO 14001 (243 nel '99). 236 prodotti (10 nel '99) di 16 aziende risultano avere il marchio ecolabel. La crescita delle adesioni, delle certificazioni e dei marchi compensano tendenzialmente il ritardo italiano nel quadro dell'Unione Europea. Le ragioni del ritardo sono molteplici e chiamano in causa il deficit di tecnologia, l'insufficiente investimento in attività di ricerca, la polverizzazione delle imprese, le politiche arretrate di *advertising*, le responsabilità a carico dell'amministrazione, gli errori nella incentivazione alle imprese, i ritardi nella riforma fiscale ecologica e l'inadeguata politica del credito. Il rovesciamento puntuale di questi assunti, in uno con l'impegno riconfermato delle associazioni degli imprenditori di tutti i settori e l'impegno delle banche in favore dell'ambiente, è la condizione per l'attuazione degli obiettivi di qualità ambientale indispensabili per lo sviluppo sostenibile della produzione e del consumo.

51 Vanno infine sottolineate le nuove più ampie possibilità di estensione dei sistemi di gestione ambientale ad aree geografiche in cui operano aggregati di piccole e medie industrie con finalità simili, come i distretti industriali ed i sistemi produttivi territoriali. Le autorità amministrative e le associazioni produttive possono sviluppare iniziative per l'identificazione degli impatti ambientali e favorire in modo coordinato l'adesione di tutti i soggetti ad un programma comune di gestione. In tale prospettiva vanno sperimentate le sinergie derivanti dalla realizzazione congiunta della certificazione ambientale e dei processi di Agenda 21 locale.

#### 2.4 Consapevolezza e capacità decisionali dei cittadini

52 Le problematiche ambientali, strettamente correlate ai temi dello sviluppo e della qualità della vita, devono orientare il cambiamento dei processi educativi, formativi ed informativi come elemento

strategico per la promozione di comportamenti critici e propositivi dei cittadini e della partecipazione alle decisioni. Le azioni indirizzate a queste finalità assumono in Italia rilievo e spazio crescenti anche per il coinvolgimento dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali. Le linee di indirizzo per una nuova programmazione concertata tra Stato, Regioni e Province Autonome in materia di Informazione, Formazione, Educazione Ambientale (INFEA) sono gli elementi di riferimento per gli interventi di promozione di una più ampia partecipazione e consapevolezza dei giovani e dei cittadini. Il Tavolo Tecnico INFEA costituirà una sede permanente di confronto, concertazione e codecisione di azioni volte alla maturazione di una nuova consapevolezza in merito alle responsabilità collettive e personali circa la qualità dell'ambiente ed all'implementazione di nuove politiche ambientali. Centrale è altresì il ruolo della scuola, quindi del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, nel preparare i giovani ad una gestione duratura delle risorse

53 Perché la partecipazione sia efficace è necessaria la comprensione da parte del pubblico delle ragioni dell'ambiente e dell'obiettivo della sostenibilità. Per accrescere la consapevolezza delle implicazioni dello sviluppo sostenibile e la conoscenza dei modelli comportamentali più corretti e delle scelte più adeguate è fondamentale il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni, soprattutto di quelle locali. Del pari sono necessari il consenso, la condivisione degli obiettivi e la ricerca attiva delle soluzioni innovative. Le popolazioni residenti e quelle ben più numerose di turisti ospiti vanno informate dettagliatamente sulle caratteristiche dell'ambiente in cui si trovano, e sui comportamenti rispettosi della qualità ambientale. Ciò richiede appropriate iniziative di informazione e comunicazione con la pubblicazione e la diffusione di supporti informativi con largo uso delle nuove tecnologie, e l'apertura al mondo della ricerca scientifica.

54 Ci sono segnali tangibili dell'affermarsi di una coscienza ambientale più forte da parte dei cittadini. Molte evidenze mostrano un'evoluzione positiva delle abitudini private delle famiglie (la raccolta differenziata per ora senza incentivi, la domanda di energie rinnovabili per usi domestici, etc.) e del bisogno di manifestazioni collettive (Puliamo il mondo, Domeniche a piedi, etc.). A questa crescita non corrisponde un innalzamento dei ruoli partecipativi dei cittadini in materia ambientale né la diffusione da parte delle amministrazioni di informazioni chiare ed esaurienti sulle questioni ambientali, nonostante l'estesa azione attiva esercitata da ONG e comitati di cittadini.

55 Non vi è dubbio che l'uso esteso delle tecnologie informatiche interattive, favorirebbe alquanto un colloquio informato tra autorità, amministrazioni e cittadini. Questa modalità di diffusione dell'informazione, di formazione del consenso e di manifestazione dei diritti democratici del pubblico è tra i primi obiettivi dell'azione ambientale per il nostro Paese.

56 I cambiamenti degli stili di vita richiedono condizioni di fattibilità economica, incentivi e disincentivi reali e la partecipazione informata ed attiva di tutti i soggetti.

57 Competenze, strumenti formativi e professionalità sono traduzioni operative della nuova cultura che deve ispirare la realizzazione degli obiettivi collegati allo sviluppo sostenibile. L'integrazione delle politiche ambientali con quelle economiche e sociali può contribuire ad incentivare il mercato del lavoro e la consapevolezza attiva dei lavoratori. Favorire un sistema di formazione in chiave di sostenibilità ambientale apre nuove prospettive professionali e promuove l'occupazione facendo da tramite tra gli interessi dell'ambiente e del territorio e le esigenze dello sviluppo economico, come nel caso degli *Energy* e dei *Mobility Manager*.

## 2.5 I processi di Agenda 21 locale

58 I processi di partecipazione consapevole dei cittadini trovano compiuta espressione nell'Agenda 21 locale, un modo nuovo di programmazione delle azioni in favore dello sviluppo sostenibile attraverso metodi e strumenti interdisciplinari, partecipativi e responsabilizzanti. Messa a punto ad UNCED 92, l'Agenda 21 locale ha trovato larga diffusione nel mondo. Essa assume lo sviluppo sostenibile come filosofia di fondo accompagnandola con le strategie, gli obiettivi, gli strumenti, le azioni, i criteri ed i metodi di valutazione dei risultati. La definizione degli obiettivi è strettamente connessa con la costruzione delle condizioni necessarie per l'azione concreta: consenso, interesse, sinergie, risorse umane e finanziarie.

59 Fondamento metodologico dell'Agenda 21 locale è l'integrazione del fattore ambientale con l'economia di tutti i settori, industria, trasporti, energia, agricoltura, turismo e con gli aspetti sociali, occupazione, condizione della donna e dei giovani, formazione, salute, qualità della vita, in particolare di bambini ed anziani. Il processo si articola in fasi:

- coordinamento di tutte le azioni di audit ambientale, economico e sociale;
- creazione di Forum per la partecipazione responsabile di tutti gli *stakeholder*,

- definizione delle strategie a medio e lungo termine per lo sviluppo sostenibile del territorio;
- adozione di piani di Azione Ambientale comprendenti i programmi operativi e le azioni concrete di ciascun soggetto;
- verifica e monitoraggio dell'attuazione e dell'efficacia del Piano.

L'affermazione dei processi di Agenda 21 a livello locale potrà costituire il presupposto operativo più efficace per assicurare, nel rispetto delle peculiarità del territorio di riferimento, la coerenza ed il contributo della pianificazione a livello locale alle Strategie di sostenibilità di livello superiore.

## 2.6 La contabilità e gli indicatori per l'azione ambientale e lo sviluppo sostenibile

60 La necessità di accompagnare gli strumenti tradizionali di misura della ricchezza economica quali il Prodotto Interno Lordo (PIL) con altri strumenti capaci di rendere conto della qualità dell'ambiente è ormai largamente condivisa. Da una parte si punta ad integrare il ragionamento economico con un'analisi degli aspetti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo, dall'altra si lavora per costruire l'informazione statistica necessaria come supporto alle decisioni, in modo da favorire tale integrazione, attraverso la predisposizione di idonei strumenti statistico-contabili. L'affermarsi in Italia della contabilità ambientale è coerente con un'evoluzione generale che si registra a livello europeo. La sua applicazione non è limitata, peraltro, all'ambito dei decisori politici e, in generale, dei soggetti pubblici; essa tende ad investire il settore privato, in particolare nell'ambito di iniziative per l'innovazione e la certificazione dei processi.

61 Il disegno di Legge Quadro sulla contabilità ambientale attualmente all'esame del Parlamento rappresenta un'innovazione di grande portata verso l'introduzione del calcolo integrato economico-ambientale nell'amministrazione pubblica. La Legge Quadro punta ad una maggiore responsabilizzazione dei decisori politici. Un significativo impatto dell'iniziativa legislativa si è prodotto ancor prima dell'approvazione, con l'attivazione di alcuni processi di sperimentazione di forme di contabilità ambientale a livello locale, in connessione con gli obiettivi delle Agende 21 locali. Sul versante della predisposizione dell'informazione a supporto delle decisioni, lo sviluppo, nell'ambito della statistica ufficiale, di statistiche, indicatori e conti ambientali costituisce uno strumento strategico. L'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) sviluppa i moduli di contabilità ambientale che riguardano la contabilità dei flussi di materia (MFA), la matrice di conti economici nazionali integrata con conti ambientali (NAMEA), il conto della spesa per la

protezione dell'ambiente (SERIEE-EPEA); tali moduli vengono realizzati sulla base di concetti, definizioni e classificazioni standard UE. L'azione sviluppata nell'ambito degli organismi internazionali costituisce un riferimento strategico per gli avanzamenti futuri. Di particolare importanza saranno il SEEA-2000, il manuale di contabilità integrata ambientale ed economica attualmente in via di perfezionamento con l'approvazione della Commissione Statistica delle Nazioni Unite e, a livello europeo, le raccomandazioni che scaturiranno dalla Task Force sulla strategia europea per la contabilità ambientale.

**62** La descrizione e la quantificazione dei fenomeni rilevanti per lo sviluppo sostenibile richiede l'uso sistematico di indicatori. Utilizzare gli indicatori è un'attività spontanea comune a molte attività umane. Gli indicatori sono valori che si misurano e creano a loro volta valori utili per la comprensione dei fenomeni e per il corretto orientamento delle decisioni. Essi riflettono la realtà, pur se in maniera parziale ed in alcuni casi con qualche incertezza. Occorrono molti indicatori perché la complessità dei fenomeni ecosistemici ed ambientali è grande. Un indicatore per lo sviluppo sostenibile è necessariamente cosa diversa da un indicatore di stato dell'ambiente o di pressione<sup>1</sup>, poiché deve essere collegato ad un obiettivo, ad un target e ad un tempo di conseguimento e perché può essere integrato su una molteplicità di fenomeni, anche non omogenei, che riflettono gli aspetti ambientali ed economico-sociali dello sviluppo.

**63** Esistono molte liste di indicatori sviluppate dai diversi organismi nazionali ed internazionali. Le liste adottate dalla presente Strategia per ogni tema sono coerenti con gli indicatori della Relazione sullo Stato dell'Ambiente in Italia del 2000.

**64** Il ruolo degli indicatori è fondamentale tanto per il *reporting* quanto per la verifica dell'efficacia nell'attuazione di una strategia. In entrambi i casi è opportuno tener conto degli obblighi e degli standard derivanti dall'azione comunitaria per lo sviluppo sostenibile. In questo ambito vanno distinti i livelli dell'azione ambientale e dell'azione globale. Per l'azione ambientale, pianificata recentemente con il Sesto Piano di Azione Ambientale, la Commissione Europea ha definito una lista ristretta di 11 indicatori ambientali (*Headline Indicators*)<sup>2</sup>. Questi indicatori

<sup>1</sup> Il modello PSR (Pressione Stato Risposta) è stato proposto dall'OECD nei primi anni novanta e successivamente arricchito dalla UN CSD mediante l'introduzione del concetto di "Driving Force" con i modelli DPSIR e DPSIR.

<sup>2</sup> EC,EEA; "Headline Environmental Indicators for the European Union"; 2000. Ne è atteso tra breve l'aggiornamento.

sono inseriti nelle liste di questa Strategia e, ove possibile, sono rappresentati graficamente sotto forma di serie storiche con la sigla EU HL e con il numero d'ordine comunitario. Lo stesso criterio vale per gli indicatori a carattere locale, identificati con la sigla EU LC. Per l'azione di verifica globale dello stato di attuazione la Strategia adotta i principi all'attenzione del Consiglio Europeo di Barcellona 2002, per il *follow-up* del processo generale dello sviluppo sostenibile<sup>3</sup>. Il Consiglio raccomanda "l'attuazione delle strategie nazionali e delle Agende 21 locali", invita a "consultazioni nazionali ampie ed adeguate con ampio consenso sociale" e ad includere "procedure di valutazione avvalendosi di indicatori".

## 2.7 Il finanziamento dello sviluppo sostenibile

**65** Lo sforzo finanziario sostenuto dal Paese per la protezione dell'ambiente, tema sensibile a livello europeo in relazione al dibattito strategico sulla competitività, è anche un argomento cruciale in Italia, così come in Europa, nel dibattito sulla sostenibilità ambientale dello sviluppo. Oltre alla spesa ordinaria per la difesa dell'ambiente e la tutela del territorio, la Legge Finanziaria 2001 ha costituito un fondo per lo sviluppo sostenibile presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, recentemente ripartito con Delibera CIPE 28/3/02.

**66** Gli istituti di credito possono giocare un ruolo importante nel determinare il successo dei percorsi di sostenibilità. Molte imprese finanziarie hanno cominciato a includere ambiente, salute e sicurezza tra le scelte strategiche della propria attività. Le banche hanno riscontrato che, nel lungo periodo, la sicurezza e i rendimenti degli investimenti sono influenzati da comportamenti delle imprese in materia ambientale.

**67** Inoltre, il mercato assicurativo italiano ha costituito un *pool* per l'assicurazione della responsabilità civile da inquinamento, con lo scopo di mettere in comune competenze tecnico assicurative e risorse finanziarie.

**68** La strategia del settore finanziario prevede di istituzionalizzare la valutazione/integrazione della componente ambientale nel processo della concessione del credito e dell'attività assicurativa. Possibili azioni attivabili sono:

- formazione e sensibilizzazione sulle tematiche ambientali (attualmente sono state già avviate iniziative finanziate dal PON "Sviluppo Locale" e sono stati sottoscritti due protocolli di intesa con istituti finanziari);
- incentivare l'adozione da parte delle banche di iniziative di politiche ambientalmente

<sup>3</sup> Consiglio Europeo; "Conclusioni della Presidenza"; Barcellona; 2002



favorevoli (investimenti verdi, fondi verdi, procedure di valutazione nella concessione dei crediti che tengano conto del rischio ambientale, politica dei prestiti agevolata per imprese registrate EMAS);

- partecipazione attiva alle iniziative di disseminazione del principio della responsabilità per danno ambientale;
- iniziative rivolte a verificare la sostenibilità dei regimi di aiuto fortemente connessi al settore creditizio (istruttorie bancarie delle Leggi di promozione ed incentivazione 488/92, 341/95, 588/94, 1329/65).

## **2.8 La ricerca scientifica e tecnologica per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile**

69 L'ampiezza delle sfide della sostenibilità impone, coerentemente agli orientamenti del V e del VI Programma Quadro della ricerca europea, per il 50% ed oltre indirizzati a finanziare attività scientifiche ed applicative riconducibili alle tematiche della qualità della vita e dei nuovi sviluppi tecnologici improntati alla sostenibilità, di rafforzare anche nel nostro Paese l'impegno in favore della scienza dell'ambiente e della ricerca scientifico-tecnologica per lo sviluppo sostenibile. Il nuovo Piano Nazionale per la Ricerca Scientifica, contiene elementi incoraggianti in direzione dell'ambiente e della sostenibilità. La domanda sociale ed amministrativa di conoscenza scientifica supera di gran lunga la capacità prestazionale degli organismi scientifici.

70 Occorre un cambio di strategia basato su:

- miglioramento della comunicazione tra ricercatori, amministratori e pubblico;
- incentivazione della partecipazione italiana agli organismi scientifici internazionali ed agli organi tecnici delle Convenzioni;
- adozione esplicita del paradigma ambientale da parte delle Università e dei centri di ricerca, potenziando corsi di laurea, specializzazioni etc.;
- potenziamento degli strumenti e metodologie di analisi, modellazione e supporto alle decisioni ed alla pianificazione;
- valorizzazione della dimensione interdisciplinare e multifattoriale della scienza ambientale mediante l'approccio "in rete" alla conoscenza scientifica oltre che all'informazione;
- potenziamento dei ruoli di ISTAT ed ANPA-ARPA in relazione alla acquisizione e modellazione dei dati ed ai supporti informatici;
- aumento della "spesa" interna della ricerca e, per linee interne, della quota destinata all'ambiente ed allo sviluppo sostenibile.

## CAPITOLO 3: CLIMA ED ATMOSFERA

### 3.1 I cambiamenti climatici e l'effetto serra<sup>4</sup>

71 La temperatura media globale del pianeta è aumentata di un valore compreso fra 0,4 e 0,8 °C dalla fine del 1800 e di circa 0,2 °C per decennio nell'ultimo periodo. I cambiamenti climatici possono essere all'origine di effetti socio-economici, quali carestie, drammatiche variazioni delle produttività agricole e diffusione di malattie infettive, come colera e malaria.

72 Studi sugli impatti regionali evidenziano per l'Italia una progressiva aridificazione nelle regioni centromeridionali, con degradazione dei suoli, infiltrazione salina delle falde e modificazione della produttività agricola; un aumento della frequenza delle inondazioni e dell'erosione delle coste; l'aumento delle precipitazioni estreme, con conseguenti eventi alluvionali.

73 Il peso dell'Italia rispetto alle emissioni globali è di circa il 2%. La CO<sub>2</sub> fornisce il contributo maggiore. Nel 1990, anno di riferimento della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite, (UN FCCC), l'Italia ha emesso 518,5 MtCO<sub>2</sub> equivalenti, costituite, senza contare gli assorbimenti per l'uso del suolo, per l'84,4% da CO<sub>2</sub>, per il 7,8% da CH<sub>4</sub>, per il 7,7% da N<sub>2</sub>O. La figura 3.1 indica gli andamenti settoriali delle emissioni serra in Italia e mette in evidenza la mancata stabilizzazione delle emissioni che aveva costituito il programma europeo per il 2000 varato nel 1990 dalla Presidenza italiana.

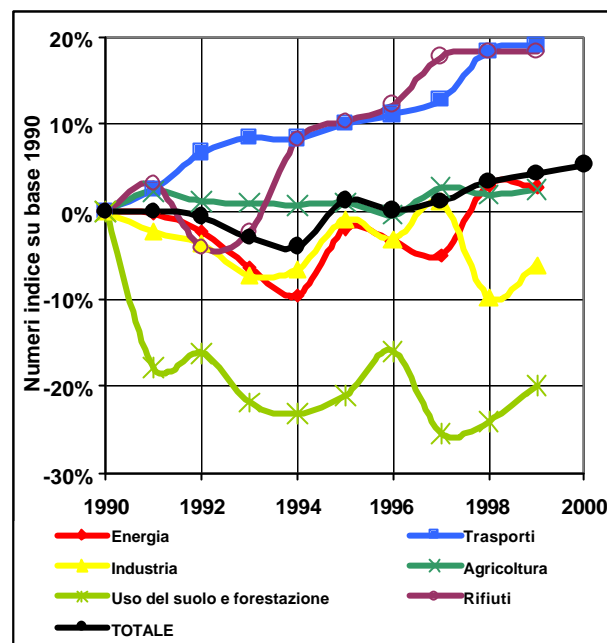
#### Priorità, obiettivi ed azioni

74 La Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, è stata approvata a New York il 9 maggio 1992 e sottoscritta da 154 Paesi. Il primo e finora unico strumento attuativo della Convenzione è il Protocollo di Kyoto, convenuto nel corso della terza Conferenza delle Parti (COP 3) tenutasi a Kyoto nel dicembre 1997. I Paesi industrializzati e ad economia in transizione (indicati nell'Annesso I del Protocollo) si impegnano a ridurre complessivamente del 5,2%

<sup>4</sup> I gas serra inseriti nella lista di Kyoto sono anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), protossido di azoto (N<sub>2</sub>O), idrofluorocarburi (HFC), perfluorocarburi (PFC) e l'esafluoruro di zolfo (SF<sub>6</sub>). L'effetto schermante dei gas di serra si esprime in termini di CO<sub>2</sub> equivalente. Causa delle emissioni di anidride carbonica sono l'impiego di combustibili fossili in tutte le attività energetiche e industriali, nei trasporti, ma anche processi di deforestazione e cambiamento nell'uso del territorio. Le emissioni di metano derivano dalle discariche dei rifiuti, dagli allevamenti zootecnici e dalle coltivazioni di riso; quelle di protossido di azoto dal settore agricolo e dalle industrie chimiche. Gli idrofluorocarburi, i perfluorocarburi e l'esafluoruro di zolfo sono impiegati nelle industrie chimiche e manifatturiere, i primi per sostituire i CFC (cfr. § 3.2).

le emissioni antropogeniche dei principali gas serra entro il periodo compreso tra il 2008 ed il 2012. L'anno di riferimento per la riduzione di CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O è il 1990, mentre per la riduzione di HFC, PFC e SF<sub>6</sub> è possibile scegliere tra il 1990 e il 1995. Per i Paesi dell'Unione Europea nel loro insieme la riduzione deve essere dell'8%.

Figura 3.1 Emissioni di gas serra in Italia in alcuni settori (EU HL 1)



Nota: valori anno base:

Energia (escluso trasporti e industria) = 238 Mt CO<sub>2</sub> eq.

Industria manifatturiera = 121 Mt CO<sub>2</sub> eq.

Trasporti = 102 Mt CO<sub>2</sub> eq.

Agricoltura = 43 Mt CO<sub>2</sub> eq.

LUCF = -20 Mt CO<sub>2</sub> eq.

Rifiuti = 13 Mt CO<sub>2</sub> eq.

Altro (non nel grafico) = 22 Mt CO<sub>2</sub> eq.

TOTALE = 519 Mt CO<sub>2</sub> eq.

Fonte: ANPA, 2001

75 Alla sesta Conferenza delle Parti (COP 6, L'Aja 2000), il negoziato sui meccanismi flessibili di attuazione del Protocollo ha subito una battuta d'arresto, determinata dalle divergenze sull'impegno interno alla riduzione delle emissioni. Tuttavia l'Unione Europea ha ribadito a Göteborg, nel 2001, che la ratifica del Protocollo resta una priorità per tutti i Paesi, comunque per quelli europei, anche perché si tratta solo del primo passo, non sufficiente alla soluzione del problema della stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra su scala planetaria. Alla COP 6 bis (Bonn, 2001) e alla COP 7 (Marrakech, 2001) la ripartizione degli obiettivi di riduzione non è stata modificata, ma hanno acquistato peso diverso i meccanismi flessibili (*Joint Implementation*, *Clean Development Mechanism* ed *Emissions Trading*) e gli assorbitori (*sink*) connessi all'uso del suolo e delle foreste (LULUCF).

76 L'entrata in vigore del Protocollo comporta per l'Italia l'obbligo di ridurre le emissioni nazionali del 6,5% rispetto al 1990 (17% delle emissioni

tendenziali). Poiché le emissioni pro capite in Italia sono fra le più basse dei Paesi industrializzati, questo impegno è molto rilevante. L'Italia dovrà ridurre, entro il 2012, le proprie emissioni del 6,5% rispetto al 1990. Considerando il livello tendenziale delle emissioni totali al 2012, stimato dall'ENEA in circa 579 Mt di CO<sub>2</sub>, la riduzione del 6,5% corrisponde a 61 milioni di tonnellate equivalenti.

**77** Il Parlamento Italiano con la Legge 120 del 1 Giugno 2002 ha ratificato il Protocollo di Kyoto dando ad esso piena ed intera esecuzione mediante un Piano d'Azione Nazionale approvato dal CIPE ed accompagnato da una relazione sullo stato di attuazione della deliberazione CIPE 137/98. La Legge stanza un fondo di 75 milioni di euro per i primi tre anni destinato a progetti pilota per la riduzione e l'assorbimento delle emissioni ed autorizza la spesa annua di 68 milioni di euro a decorrere dal 2003 per aiuti ai Paesi in via di sviluppo in materia di emissioni serra. Sulla base del nuovo Piano d'Azione Nazionale verranno aggiornati gli aspetti operativi (azioni, strumenti, target settoriali e monitoraggio) della Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile.

**78** L'azione delle Regioni è fondamentale. Nel 2001 le Regioni hanno stipulato il Protocollo di Torino nel quale si impegnano a garantire:

- la riduzione delle emissioni di gas serra;
- il coordinamento degli interventi e dei finanziamenti;
- l'individuazione, nell'ambito dei Piani di Tutela e Risanamento della Qualità dell'aria, delle strategie ottimali per la riduzione delle emissioni;
- l'elaborazione di Piani Energetico-Ambientali, che privilegino le fonti rinnovabili, l'innovazione tecnologica, la razionalizzazione della produzione elettrica e dei consumi energetici;
- la valorizzazione degli strumenti macroeconomici fiscali, tariffari ed incentivanti;
- la promozione nel settore produttivo dell'eco-efficienza e della cooperazione internazionale.

**79** Lo sviluppo delle energie rinnovabili, deve proseguire individuando i soggetti economici rilevanti e coinvolgendoli in un quadro semplice, certo e stabile di regole ed incentivi basati sul merito ambientale dei progetti. E' inoltre necessario puntare ad un mercato competitivo delle energie rinnovabili; è quindi essenziale una forte incentivazione degli investimenti in R&S.

**80** Per le politiche e le misure nel settore dei cambiamenti climatici, nel rispetto del principio precauzionale, è indispensabile sviluppare metodologie capaci di valutare in termini

quantitativi i costi ed i benefici ambientali a fronte dei carichi economici. Altrettanto indispensabile è un processo sistematico di monitoraggio *in itinere* dell'efficacia dei provvedimenti. Questi meccanismi valutativi, che si possono estendere alle politiche energetiche che hanno implicazioni ambientali, rendono possibili le opportune correzioni e gli aggiornamenti degli interventi.

**81** Per ogni obiettivo sono di seguito indicati misure e strumenti più specifici. In linea generale le azioni suggerite devono essere condivise a livello Europeo per evitare fenomeni di dumping ambientale e pericolose distorsioni del mercato.

**82** *Aumento dell'efficienza del parco termoelettrico.* L'innovazione tecnologica consente un sostanziale ammodernamento di tale parco. Gli investimenti sono rilevanti ma i benefici configurano un doppio dividendo in favore dell'ambiente e dell'economia del settore. La recente crisi californiana insegna che questo passaggio non può essere affrontato senza adeguati investimenti.

**83** L'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili per la protezione dell'ambiente e l'efficienza energetica, richiamata dalla direttiva IPPC 96/61/CE, dai DLgs 372/99 e 79/99 e i provvedimenti di liberalizzazione del mercato e uso efficiente dell'energia elettrica, di cui alla Direttiva 96/92/CE, concorrono alla realizzazione di questo obiettivo. Le azioni necessarie comprendono la revisione delle politiche di tassazione e incentivazione, la messa in opera di accordi, contratti e intese di programma con il fine di promuovere l'installazione di un numero adeguato di nuovi impianti a ciclo combinato alimentati a gas naturale, anche in sostituzione di impianti obsoleti, di impianti per la cogenerazione industriale e civile di elettricità e calore, di impianti di gassificazione di emulsioni e residui sull'esempio dell'accordo volontario Ministeri Industria, Ambiente ed ENEL (luglio 2000). Dovranno essere sostituiti impianti del parco termoelettrico italiano, con rendimenti attualmente inferiori al 40%, per non meno 12,5 GW.

**84** *Riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti.* In tutti gli scenari per il settore dei trasporti a livello di tutta la UE, si prospettano ipotesi di incremento delle emissioni serra, per effetto della crescita della domanda e della sua attuale scarsa elasticità. Le politiche del trasporto previste dal Libro Bianco UE e dal PGT italiano indicano una serie di linee guida per lo sviluppo sostenibile dei trasporti e per migliorare l'efficacia delle politiche e delle misure finora adottate. Obiettivo primario è quello di sviluppare l'efficienza e la sostenibilità del trasporto, sia passeggeri che merci, attraverso adeguate misure tecnologiche, organizzative, fiscali ed infrastrutturali. Il Paese deve trovare un proprio

equilibrio sostenibile nel settore dei trasporti partendo da situazioni di forte sbilanciamento nell'utilizzo del trasporto su gomma - motorizzazione privata autotrasporto - e servizi di trasporto collettivo urbano che non hanno riscontro, per dimensione e radicazione sul territorio, negli altri Paesi.

**85** Si rivela difficile anche modificare le attitudini al consumo di mobilità da parte del sistema industriale e dei cittadini per effetto di un modello di sviluppo che considera tale consumo un fattore primario per lo sviluppo stesso e per la preferenza accordata all'automobile. Nel periodo 1990 - 1998, ad un +4% della mobilità (passeggeri per km) su ferrovia fa riscontro il +24% su strada e il +40% su aereo. Il servizio pubblico (autobus, tramvie, metropolitane) ha avuto una riduzione del 5%, contro un aumento del 25% dell'auto privata nelle aree metropolitane. In questo contesto sarà opportuno prevedere che gran parte delle quote aggiuntive di traffico, attese di qui al 2010, sia indirizzata verso modalità a minore impatto ambientale.

**86** Le emissioni serra nei trasporti vanno ridotte essenzialmente con azioni di pianificazione della mobilità urbana, con forti interventi di miglioramento dei servizi collettivi e con l'adozione di standard che favoriscano la riduzione nell'uso di combustibili ad alte emissioni. Solo attraverso opportune misure di stimolo e la creazione di adeguate opportunità sarà possibile sviluppare modalità di trasporto alternative alla strada. Lo sforzo maggiore per raggiungere il riequilibrio modale è dare massimo impulso agli investimenti nel campo delle infrastrutture e delle reti di trasporto non stradali, da affiancare agli interventi di gestione e di regolazione dell'esistente. Nel settore ferroviario, occorre pervenire ad una reale apertura del mercato, in modo da favorire la competizione tra le compagnie ferroviarie creando concorrenza non solo fra modalità di trasporto, strada, mare, rotaia, ma anche all'interno dei singoli modi. Il trasporto delle merci sulle lunghe distanze, la diffusione della intermodalità e delle tecniche di trasporto combinato strada-ferrovia e di autostrada viaggiante (mezzi pesanti trasportati via mare o per ferrovia), richiedono investimenti in tecnologia ed organizzazione, interoperabilità delle reti nazionali ed attente manovre sul fronte dei prezzi d'offerta del servizio. Il trasporto marittimo, con l'attivazione delle autostrade del mare, può rappresentare una valida alternativa. In base a stime recenti, il cabotaggio, che attualmente traghetta 2,4 Mt per anno, può raggiungere entro il 2010 un volume di 10-12 Mt/anno mediante il trasferimento del 32-38% del traffico su gomma. Ha dato buoni risultati in campo ambientale lo strumento degli accordi volontari fra utilizzatori ed armatori anche per migliorare gli standard ambientali del trasporto marittimo con la

dismissione di naviglio obsoleto (Accordo 2001 tra Confindustria e Ministeri Ambiente e Trasporti). A medio termine si dovranno affermare nella pianificazione urbana i concetti di stanzialità e di integrazione urbana privilegiando politiche e comportamenti che riducono l'esigenza di movimenti di persone e di beni.

**87** Si deve rapidamente procedere alla realizzazione di linee ferroviarie e tranviarie per il trasporto rapido di massa nelle aree metropolitane; al miglioramento della manutenzione e all'adeguamento delle infrastrutture; all'incentivazione di tutti i piani per l'utilizzo collettivo dell'auto privata; al rilancio e l'infrastrutturazione del trasporto ciclopedonale; alla limitazione (Zona Traffico Limitato - ZTL) ed alla più efficace regolazione del traffico urbano; al trasferimento modale del trasporto merci da strada a ferrovia e cabotaggio; allo sviluppo di servizi telematici sostitutivi di mobilità. Il Piano Generale dei Trasporti (PGT) recentemente messo a punto dai Ministeri Trasporti ed Ambiente, i Piani Urbani del Traffico (PUT) e i Piani Urbani della Mobilità (PUM), opportunamente coordinati, sono gli strumenti di attuazione di tali azioni. La Direttiva europea "Auto Oil" in materia di emissioni da autoveicoli e la Direttiva 96/62/CE per la tutela della qualità dell'aria, raccomandano la diffusione di autoveicoli elettrici o a basso consumo nelle flotte pubbliche; la sostituzione del parco circolante con veicoli a basse emissioni e l'utilizzo di bioadditivi e biocarburanti da miscelare nelle benzine e nei gasoli.

**88** Assume grande rilievo nel settore l'azione in favore della ricerca scientifico tecnologica per motorizzazioni più efficienti e pulite, utilizzanti gas, metano o soluzioni ibride; l'impiego di materiali più leggeri e in grado di garantire le più alte percentuali di recupero e riciclaggio; l'incentivazione della rapida eliminazione dei vecchi veicoli "grandi emettitori" e l'adozione in prospettiva di veicoli ad emissione zero (ZEV) basati su celle a combustibile e sul ciclo dell'idrogeno che possono dare luogo a vantaggi anche in termini di emissione globale di gas serra. In tal senso si pronuncia la Legge 120/02 di ratifica del Protocollo di Kyoto all'art. 2 comma 4. Le realizzazioni nel campo delle trazioni alternative configurano uno scenario di evoluzione tecnologica ormai ben definito. *Fuel cell* ed idrogeno sono una soluzione realmente praticabile con ulteriori innovazioni tecnologiche proprie di un orizzonte temporale a medio termine. Anche la riduzione della dipendenza dal petrolio e l'impiego di carburanti sostitutivi meno inquinanti rappresentano una strada da perseguire sulla quale è necessario investire ancora molto sul piano della ricerca e della tecnologia.

89 *Incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili.* Il Libro Bianco dell'UE (1997) individua come obiettivo minimo per il 2010 il raddoppio del contributo energetico delle energie rinnovabili; in base al Libro bianco per la valorizzazione energetica delle fonti alternative, approvato dal CIPE, l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili dovrà passare da circa 10,2 Mtep del 1997 a circa 16,7 Mtep nel 2008-2010 in termini di combustibili, grazie all'incremento della produzione da biomasse, eolico, fotovoltaico, geotermia, idroelettrico, rifiuti e biogas. Inoltre si dovrà considerare la Direttiva 2001/77/CE che prevede che il contributo di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili rispetto al consumo interno lordo di energia elettrica in Italia passi da 16,0% del 1997 a 25,0% nel 2010. L'attuazione di progetti di sviluppo di fonti rinnovabili potrà essere sancita da Patti territoriali, Contratti, Accordi e Intese di programma. Dal 2002, grandi produttori e importatori avranno l'obbligo di produrre o acquisire, mediante certificati "verdi" commerciabili, una quota minima del 2% proveniente da fonti rinnovabili per i nuovi impianti (DLgs 79/99). Infine, il Programma Nazionale per la Valorizzazione delle Biomasse Agricole e Forestali, approvato dal CIPE, prevede che 120.000 ha vengano dedicati alla produzione di biodiesel e 70.000 ha a quella di bioetanolo, oltre alla raccolta di materiale legnoso forestale e altri residui agricoli per la produzione di elettricità e calore da biomassa.

90 *Riduzione dei consumi energetici nei settori industriale, abitativo e terziario.* La citata Direttiva IPPC, "Prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento", impone l'impiego delle migliori tecniche disponibili, Best Available Technology (BAT), la massimizzazione dell'efficienza energetica nei processi industriali. Il programma SAVE dell'UE promuove iniziative di efficienza energetica. In tutti gli usi finali dell'energia è rilevante la promozione di un mix di combustibili con più alte percentuali di idrogeno, a partire dal metano, che si può ottenere con il potenziamento della rete ed opportuni incentivi.

91 Nel sistema industriale le azioni consistono nell'innovazione di prodotto e di processo, l'adozione crescente delle BAT, il rispetto degli standard di emissione, l'etichettatura delle apparecchiature energetiche; la diffusione di ecolabel e ecoaudit; l'incentivazione di sistemi di gestione ambientale (EMAS e ISO 14001); l'implementazione della Valutazione del ciclo di vita, Life Cycle Assessment (LCA); la promozione estensiva di accordi volontari.

92 Nel settore civile, abitativo e terziario la riduzione dei consumi energetici, per il riscaldamento ed il condizionamento, si può conseguire con l'innovazione tecnologica e la riduzione delle perdite termiche dagli edifici

mediante manutenzione degli impianti termici (DPR 412/93) e applicazione delle tecnologie dell'architettura bioclimatica. Nell'illuminazione pubblica sono possibili risparmi medi di energia superiori al 20% fronteggiando al contempo il problema dell'inquinamento luminoso. Negli edifici vanno installati dispositivi di regolazione e controllo automatico della temperatura. Negli usi finali si accresce il ruolo delle azioni di informazione del cittadino-consumatore per la gestione efficiente della domanda (*Demand Side Management*).

93 *Assorbimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> dalle foreste.* I suoli agricoli e le foreste, grazie alla loro capacità di sequestrare il carbonio, hanno un ruolo cruciale nelle strategie di contenimento e mitigazione dei cambiamenti climatici. Il Protocollo di Kyoto ammette negli inventari la detrazione dei *sink* agroforestali della CO<sub>2</sub> anche se ha lasciato molte questioni aperte, soprattutto per gli aspetti legati alle metodologie di calcolo dei bilanci di carbonio negli ecosistemi agroforestali. Questa questione è stata la prima delle cause di discussione alla COP 6. Il Programma Nazionale per la Valorizzazione delle Biomasse Agricole e Forestali e la Strategia Forestale Europea, già in parte attuata attraverso il Regolamento 1257/99 del Consiglio e il 1750/99 CE sullo sviluppo rurale, incentivano la forestazione dei terreni agricoli con specie adatte alle condizioni locali. La protezione ed estensione delle foreste per l'assorbimento di carbonio viene indicata dal CIPE come una delle principali azioni nazionali di contenimento delle emissioni di gas serra, vantaggiosa anche per la conservazione del territorio.

94 *Riduzione delle emissioni nei settori non energetici.* Per questo gruppo di azioni la Delibera CIPE del 98 aveva fissato una serie di target:

- l'abbattimento di 13.500 t di emissioni di N<sub>2</sub>O da processi industriali;
- l'abbattimento di 0,4 Mt di emissioni di CH<sub>4</sub> dalle discariche, anche mediante il riciclaggio dei rifiuti di plastica, carta e vetro;
- l'abbattimento di 21.000 t di emissioni di CH<sub>4</sub> dagli allevamenti agricoli;
- la riduzione delle emissioni di HFC, PFC, SF<sub>6</sub> da processi industriali.

95 Partecipazione dell'Italia a *programmi di cooperazione nell'ambito dei meccanismi flessibili.* L'Italia si impegna a individuare progetti di cooperazione con PVS e Paesi a economia in transizione che favoriscano sviluppo di fonti rinnovabili, risanamento e ripotenziamento di centrali termoelettriche esistenti, realizzazione di programmi e infrastrutture per il trasporto rapido di massa nelle aree urbane, coltivazione di foreste a fini energetici e per l'aumento delle capacità di assorbimento del carbonio. Sono inoltre da

definire metodi e misure per la partecipazione al commercio dei permessi, soprattutto nell'ambito dello schema di *emission trading* dell'UE, il cui avvio è previsto per il 2005.

**96** *Informazione al pubblico e formazione.* Il "Programma nazionale per l'informazione sui cambiamenti climatici" prevede iniziative del settore pubblico e dei privati per la preparazione e la diffusione di informazioni sulle cause dei cambiamenti climatici e sulle strategie di prevenzione.

**97** *Approfondimento delle conoscenze sulle cause e gli effetti dei cambiamenti climatici. Riduzione della vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici.* E' prevista l'attuazione di un "Programma nazionale per la ricerca sul clima" che svolga le seguenti funzioni: censimento delle attività di ricerca; sviluppo di nuovi programmi in collegamento con la comunità internazionale; studio degli effetti dei cambiamenti climatici sul territorio italiano e nella regione mediterranea; definizione di misure nazionali di adattamento ai cambiamenti climatici, come sottolineato nel sesto Programma di Azione Ambientale dell'UE. Puntare all'incentivazione della ricerca scientifica e tecnologica per sviluppare strumenti di politica interna basati sulla concessione di incentivi nel settore delle energie rinnovabili, all'allargamento del raggio delle iniziative internazionali, alla promozione delle imprese che adottano strumenti migliorativi delle proprie *performance* ambientali.

**98** Gli obiettivi di riduzione delle emissioni nazionali di gas serra sono stati quantificati in termini di emissioni di CO<sub>2</sub> equivalente da realizzare attraverso passi successivi. Anni di riferimento sono il 2002, il 2006 e il periodo compreso tra il 2008 e il 2012. Obiettivi, indicatori target ed azioni sono riportati in tabella. 3.1 seguendo la delibera CIPE del '98 in attesa delle indicazioni che saranno derivate dall'attuazione della legge 120/2002.

### 3.2 L'ozono stratosferico

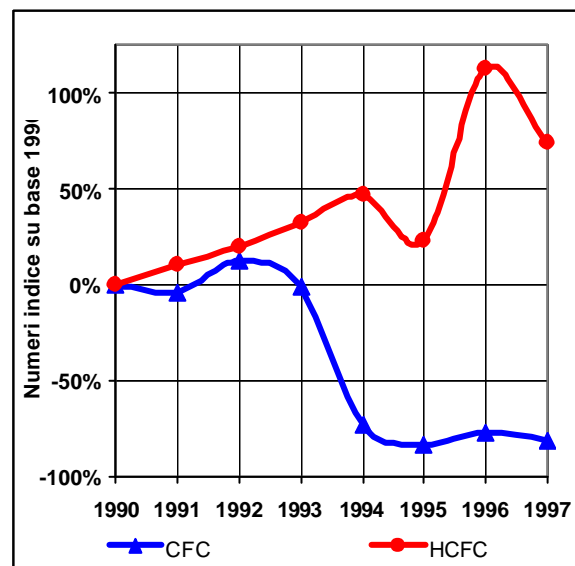
**99** L'ozono (O<sub>3</sub>) è una molecola composta da tre atomi di ossigeno. L'ozono troposferico è un agente inquinante con conseguenze dirette sulla salute dell'uomo e sullo stato dell'ambiente. L'ozono presente nella stratosfera, invece, filtra la radiazione solare ultravioletta. Il mancato assorbimento permette alle radiazioni UV-B, pericolose per la flora e per la fauna, di raggiungere la superficie terrestre; gli effetti principali sono: depressione del sistema immunitario, cancro alla pelle, danni alla vista, impatto sugli oceani, in particolare sulla vita del plancton e di ogni altro organismo alla base dell'equilibrio alimentare marino, impatto sulla flora, in particolare sui microrganismi capaci di

fissare l'azoto atmosferico, inquinamento atmosferico, danni ai materiali.

**100** Il livello dello strato d'ozono presente nell'atmosfera viene costantemente misurato. La marcata diminuzione di ozono stratosferico, in particolare nella stratosfera antartica, è legata all'emissione di composti artificiali quali gli idrocarburi alogenati, tra cui i più dannosi sono i clorofluorocarburi (CFC), usati prevalentemente negli impianti di refrigerazione, come propellente nelle bombolette spray, nell'industria elettronica, per la preparazione di vernici e solventi, nella produzione di alcune plastiche e in alcuni processi industriali. Gli enormi quantitativi di CFC e halon già prodotti e contenuti in impianti e apparecchiature in uso, costituiscono una minaccia per la fascia di ozono stratosferico.

**101** Una valida alternativa tecnica all'uso di queste sostanze è l'impiego degli idroclorofluorocarburi (HCFC), che hanno un potenziale di distruzione dell'ozono basso nel lungo termine, ma aumentano il carico atmosferico di cloro nel breve periodo e hanno rilevante effetto serra, con fattore di equivalenza rispetto alla CO<sub>2</sub> di 93-2000. Anche il bromuro di metile, le cui principali sorgenti di emissione sono gli usi agricoli (fumigazione di suoli) e l'utilizzo come materia prima in prodotti di sintesi chimica, ha significative capacità di distruzione dell'ozono.

Figura 3.2 Emissioni dei gas lesivi per la fascia dell'ozono



Nota: valori anno base:

CFC = 36.4 t<sub>ODP</sub>

HCFC = 375 t<sub>ODP</sub>

Fonte: ANPA, 2001

**102** Il problema del deperimento dell'ozonosfera è stato affrontato con relativo anticipo ed è stato relativamente facile implementare misure a livello internazionale, perché nessuno ha potuto contestare gli impatti negativi delle radiazioni UV-B sulla salute umana e gli ecosistemi. Con il Protocollo di Montreal del

1987 e i successivi emendamenti sono state poste limitazioni, anche in forma di bando, sul consumo e la produzione di sostanze che danneggiano l'ozono, quali i CFC, i CFC alogenati, gli halon, gli idrobromofluorocarburi, gli idroclorofluorocarburi, il tetracloruro di carbonio, il metilcloroformio, il bromuro di metile.

**103** La Legge 28 dicembre 1993 n.549, le modifiche successive (Legge 16 giugno 1997 n.179), i DM 26 marzo 1996 e 3 Ottobre 2001 sulle sostanze dannose per la fascia di ozono stratosferico costituiscono il quadro di riferimento nazionale. La Legge 549 individua nell'accordo di programma con le imprese lo strumento più idoneo per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Il calendario di riduzione e messa al bando delle sostanze lesive per l'ozono è definito dal Regolamento (CE) 2037/2000 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**104** Si pongono tre obiettivi fondamentali:

- cessazione di produzione, immissione sul mercato e impiego di sostanze lesive per l'ozono;
- disciplina di raccolta, riciclo e smaltimento di sostanze dannose per l'ozono;
- impegno continuo per la cooperazione internazionale.

**105** Tali obiettivi vanno perseguiti con le seguenti misure:

**106** *Cessazione dell'impiego di sostanze lesive per l'ozono.* Deve essere mantenuto il bando delle sostanze per cui l'obiettivo di eliminazione è già stato raggiunto. Alla cessazione dell'uso di altre sostanze concorreranno azioni quali: limitazione dell'impiego di HCFC, PFC e HFC nel settore antincendio; definizione di norme tecniche per la cessazione dell'impiego delle sostanze in questione; segnalazione di alternative tecniche soddisfacenti; redazione di rapporti per integrare l'elenco delle sostanze lesive; campagne di informazione ed educazione dei cittadini; etichettatura dei prodotti e informazione del consumatore. Tali azioni verranno finanziate attingendo al bilancio statale e a un Fondo speciale di rotazione per l'innovazione tecnologica;

**107** *Disciplinamento delle fasi di raccolta, riciclo e smaltimento di sostanze dannose per l'ozono.* Sono previste la raccolta differenziata, lo smaltimento e il riciclo delle sostanze lesive per l'ozonosfera anche utilizzando il Fondo per la ricerca finalizzata alla riconversione di produzioni delle sostanze. Le norme per lo smaltimento in discarica dei rifiuti (DM 11 marzo 1998 n.141) sanciscono il divieto di smaltire in discarica rifiuti con sostanze lesive per l'ozono. Inoltre, la Legge

549/1993 e modifiche successive (Legge 179/1997) prevede che tutti i detentori di prodotti, impianti e beni durevoli contenenti sostanze lesive per l'ozono hanno l'obbligo di conferire gli stessi a centri di raccolta autorizzati, dove si effettua l'isolamento, l'estrazione e la raccolta di sostanze lesive. I beni durevoli che contengono sostanze lesive sono anche soggetti a un deposito cauzionale da cui sono esentati coloro che all'atto dell'acquisto di uno di tali beni riconsegnano un prodotto analogo.

**108** *Impegno continuo per la cooperazione internazionale,* già sancito con la ratifica del Protocollo di Montreal e degli emendamenti di Londra (1990), Copenhagen (1992), Vienna (1995) e Montreal (1997). Devono essere ratificati gli emendamenti di Pechino (1999) per l'adozione di target più severi.

**109** Inoltre, serve un maggiore impegno in progetti di cooperazione. A questo proposito è prevista l'implementazione di un progetto biennale, con inizio il primo gennaio 2001, per il trasferimento di tecnologie alternative al bromuro di metile per la fumigazione del terreno e di *capacity building* in Cina, a seguito di un accordo tra il Ministero dell'Ambiente (Servizio per la Protezione Internazionale dell'Ambiente, PIA) e la *State Environment Protection Administration* (SEPA) cinese. Infine, è importante assicurarsi che vengano eliminati fenomeni quali il mercato nero delle sostanze dannose per l'ozono e il trasferimento di tecnologie obsolete e pericolose nei PVS.

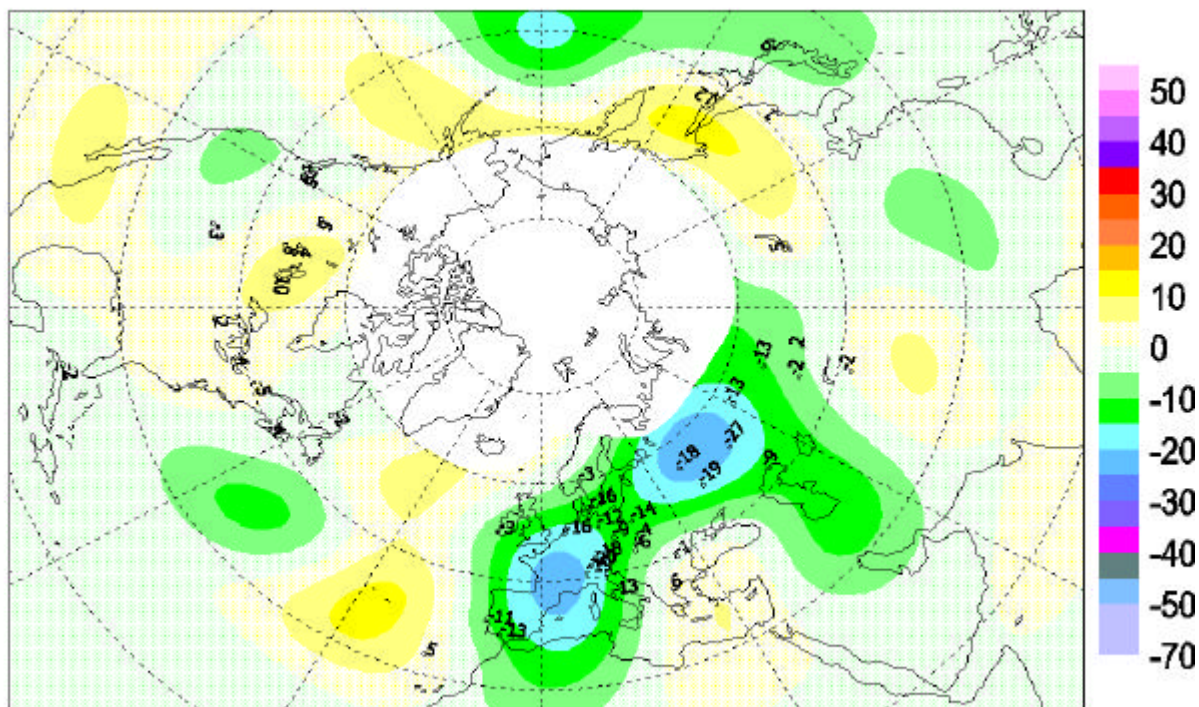
**110** Indicatori chiave del progresso verso il raggiungimento degli obiettivi nazionali sono la produzione e il consumo delle sostanze lesive dello strato d'ozono. Nella tabella 3.1 sono riportati i target per la cessazione della produzione, l'immissione sul mercato e l'impiego di bromuro di metile e idroclorofluorocarburi. Sono già state eliminate altre sostanze dannose, quali CFC, halon, altri CFC alogenati, tetracloruro di carbonio e metilcloroformio.

Tabella 3.1 Obiettivi, indicatori e target per la sostenibilità nel settore dei cambiamenti climatici e dell'ozono stratosferico

| OBIETTIVI GENERALI   | OBIETTIVI SPECIFICI  | INDICATORI   | TARGET   |
|--|--|--|--|
| Riduzione delle emissioni nazionali dei gas serra del 6,5% rispetto al 1990, nel periodo tra il 2008 e il 2012 | Aumento di efficienza del parco termoelettrico mediante: <ul style="list-style-type: none"> <li>Nuovi cicli combinati a gas naturale;</li> <li>Nuovi impianti cogenerazione industriale e civile, <i>repowering</i> degli impianti esistenti;</li> <li>Gassificazione di emulsioni e residui;</li> <li>Introduzione del ciclo dell'idrogeno (a medio termine)</li> </ul>   | Emissioni CO <sub>2</sub> equivalenti da processi di combustione;<br><br>Emissioni CO <sub>2</sub> eq. per unità di energia prodotta;<br><br>Emissioni CO <sub>2</sub> eq. da perdite di combustibile. | -4/5 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2002<br><br>-10/12 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2006<br><br>-20/23 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2008 / 2012       |
|  | Riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti mediante: <ul style="list-style-type: none"> <li>Potenziamento delle alternative alla mobilità privata;</li> <li>Diffusione di autoveicoli a basso consumo;</li> <li>Adozione delle celle a combustibile per l'autotrazione elettrica;</li> <li>Trasferimento trasporto passeggeri e merci da strada a ferrovia/ cabotaggio.</li> </ul>   | Emissioni CO <sub>2</sub> eq. nel settore trasporti;<br><br>Consumo di tonnellate equivalenti di petrolio nel settore.   | -4/6 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2002<br><br>-9/11 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2006<br><br>-18/21 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2008 /2012         |
|  | Incremento produzione di energia da fonti rinnovabili;<br>Utilizzazione di biocarburanti nelle benzine e nei gasoli;<br>Attuazione del recupero biogas nelle discariche esistenti.   | Contributo fonti rinnovabili al bilancio energetico nazionale (MWh /anno)  | -4/5 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2002<br><br>-7/9 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2006<br><br>-18/20 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2008 /2012          |
|  | Riduzione consumi energetici nei settori industriale/abitativo/terziario;<br>Riduzione perdite termiche dagli edifici nuovi/esistenti.   | Consumi finali di energia nell'industria (Mtep/anno);<br>Intensità energetica industria (tep/milioni di euro);<br>Emissioni CO <sub>2</sub> eq. da processi industriali.                               | -6/7 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2002<br>-12/14 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2006<br>-24/29 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2008 /2012                |
|  | Riduzione delle emissioni nei settori non energetici;<br>Aumento della penetrazione del gas naturale negli usi civili e industriali;<br>Abbattimento delle emissioni di N <sub>2</sub> O da processi industriali;<br>Abbattimento emissioni di CH <sub>4</sub> dalle discariche;<br>Riciclaggio e recupero energetico dai rifiuti;<br>Abbattimento emissioni di CH <sub>4</sub> dagli allevamenti agricoli;<br>Riduzione emissioni di HFC, PFC, SF <sub>6</sub> da processi industriali e apparecchiature. | Emissioni CH <sub>4</sub> e N <sub>2</sub> O da attività agricole;<br><br>Emissioni CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> e N <sub>2</sub> O da processi trattamento rifiuti                               | -2 Mt CO <sub>2</sub> eq. entro il 2002<br><br>-7/9 Mt CO <sub>2</sub> eq. entro il 2006<br><br>-15/19 Mt eq. CO <sub>2</sub> entro il 2008/2012 |
|  | Assorbimento di CO <sub>2</sub> dalle foreste e dai suoli  | Incremento annuale della superficie forestale  | -0,7 Mt CO <sub>2</sub> entro il 2008/2012   |
|  | Partecipazione a programmi di cooperazione nell'ambito dei meccanismi flessibili di Kyoto  | Numero ed importi dei programmi di cooperazione  |  |
|  | Formazione, informazione e ricerca sul clima   | Informazione al pubblico e formazione  | Iniziative e risorse dedicate alla informazione sul problema dei cambiamenti climatici   |
| Approfondimento delle conoscenze sulle cause e gli effetti dei cambiamenti climatici                           |  | Importo percentuale delle risorse dedicate alla ricerca sui cambiamenti climatici, la mitigazione degli effetti e l'adattamento  |  |
| Riduzione delle emissioni globali dei gas serra del 70% nel lungo termine                                      | Stabilizzazione emissioni di gas serra ad un livello tale da prevenire effetti pericolosi per il sistema climatico   | Concentrazione CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O, HFC, PFC, SF <sub>6</sub> in atmosfera  | Riduzione emissioni globali di gas serra del 70% rispetto al 1990 (-20/40% entro il 2020)  |
| Adattamento ai cambiamenti climatici   | Riduzione della vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici   |  |  |



Figura 3.3 Differenza % nelle concentrazioni dell'ozono stratosferico nel 2000 rispetto alla media 1979-88 nell'emisfero settentrionale, è evidente l'assottigliamento sull'Italia



| OBIETTIVI GENERALI   | OBIETTIVI SPECIFICI  | INDICATORI   | TARGET  |
|--|--|--|---|
| Riduzione dell'emissione di tutti i gas lesivi della fascia dell'ozono stratosferico | Mantenimento del bando delle sostanze per le quali l'obiettivo di eliminazione è già stato raggiunto (CFC, CFC alogenati, Halon, tetracloruro di carbonio, metilcloroformio, idrobromofluorocarburi) |  |   |
|  | Cessazione della produzione, immissione sul mercato e uso di bromuro di metile e di idroclorofluorocarburi   | Produzione e vendite di CFC, CFC completamente alogenati, halon, tetracloruro di carbonio, HCFC, HBFC, metilcloroformio bromuro di metile. | Cessazione della produzione, immissione sul mercato e uso di bromuro di metile dal 2005; Cessazione dell'immissione sul mercato di idroclorofluorocarburi dal 2010; cessazione impiego di idroclorofluorocarburi dal 2016; cessazione della produzione di idroclorofluorocarburi dal 2026 |
|  | Captazione di gas lesivi per l'ozono da impianti e beni durevoli dismessi  |  |   |

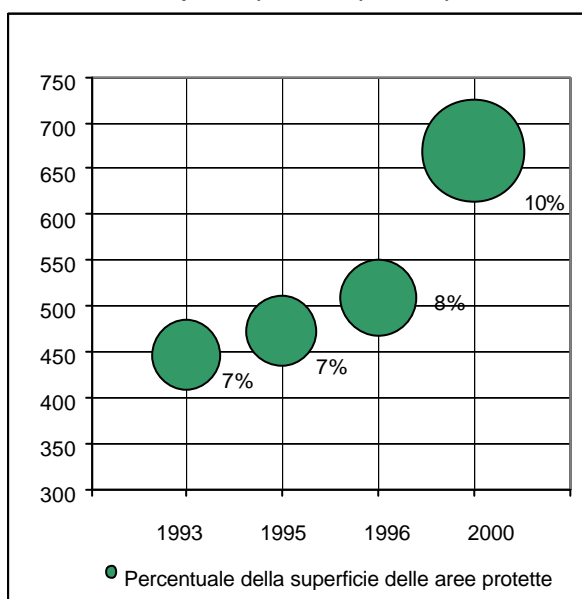
## CAPITOLO 4: NATURA E BIODIVERSITÀ

### 4.1 Le risorse viventi

111 La biodiversità è considerata, dalla Convenzione di Rio de Janeiro, *United Nations Convention on Biological Diversity* (UN CBD) del 1992, come una composizione di diversità genetica, specifica (naturale o agricolo zootecnica), ecosistemica, paesaggistica e culturale, che pone l'uomo come parte integrante dei processi naturali. La conservazione della natura entra di diritto tra i principali argomenti legati alla biodiversità. Un aspetto di integrazione di grande rilievo, che emerge dalla Convenzione sulla Biodiversità rispetto alla conservazione della natura, è quello dell'uso sostenibile delle risorse viventi. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la Legge 124 del 14 febbraio 1994.

112 Gli strumenti di conservazione derivano dall'attuazione sia di Convenzioni internazionali che di Direttive comunitarie. La conservazione della natura in Italia ha fatto un notevole passo avanti con la Legge Quadro sulle aree protette, Legge 394/91, che ha segnato l'inizio del coinvolgimento delle realtà politiche, produttive e sociali locali nella gestione delle aree protette (figura 4.1).

Figura 4.1 Evoluzione delle aree protette (numero e superficie) in Italia (EU HL 2)



Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, 2002

113 Non sono tuttavia mancati i problemi nel corso dell'attuazione della Legge Quadro e degli interventi legislativi successivi. Sono emerse carenze nella strategia di pianificazione di medio lungo periodo, nella capacità progettuale, nella gestione giuridico-amministrativa e tecnica delle aree protette, difficoltà di concertazione e coordinamento tra gli Enti Parco e le parti sociali interessate. Con la Legge 426/98 (Nuovi interventi in campo ambientale) proseguono le

azioni di coinvolgimento delle comunità locali e la promozione di azioni economiche di tipo sostenibile legate alle attività tradizionali, all'agriturismo e al turismo ambientale.

114 La Legge Quadro ha avviato il coinvolgimento proattivo delle Regioni con la istituzione di numerose nuove aree protette. La varietà interregionale delle situazioni socioeconomiche ed ambientali arricchisce la diversità degli approcci ed il rafforzamento della componente culturale e paesaggistica della biodiversità per il contributo delle pratiche agricole originali alla diversificazione degli habitat ed alla creazione di situazioni ecotonali. La UE per troppo tempo è andata in direzione opposta, penalizzando la qualità e le specificità locali e le produzioni tradizionali con norme inutilmente restrittive, solo recentemente corrette ma ancora in misura parziale.

115 Negli ultimi anni il Sistema Nazionale delle Aree Protette si è arricchito del sistema di individuazione di aree di interesse comunitario definito dalla Direttiva Habitat (92/43 CE) e dalla Direttiva Uccelli (79/409/CEE), per la costituzione della rete NATURA 2000. Con il QCS 2000-2006 (Delibera CIPE 22 dicembre 1998), è stato infine accolto uno dei temi prioritari individuati dall'Unione Europea, ovvero la costituzione, in ambito nazionale, di una "rete ecologica" che valorizzi e sviluppi gli ambiti territoriali che presentano valori naturali e culturali particolari. Particolare attenzione è stata attribuita dalla Commissione Europea al sistema di gestione dei siti della rete NATURA 2000, con la pubblicazione della "Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della Direttiva Habitat" che stabilisce il quadro generale per la conservazione e la protezione dei siti e comprende disposizioni propositive, preventive e procedurali. Esse dovranno contribuire a sostenere gli operatori agricoli valorizzandoli come custodi del patrimonio naturale e promuovere il turismo sostenibile, i codici di buona pratica agricola, l'agricoltura a minor impatto ambientale e l'agricoltura biologica.

116 Il paesaggio in Italia ha acquisito, nel corso dei millenni, forti connotazioni di carattere culturale che ne fanno un elemento peculiare della biodiversità nazionale. La Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze nel 2000, riconosce la qualità e la diversità dei paesaggi europei e l'importanza di valorizzare le aspirazioni delle popolazioni in funzione del loro ambiente di vita. Occorre interpretare il paesaggio, le sue peculiarità, le sue dinamiche e le trasformazioni interne, definendo le valutazioni e gli obiettivi da conseguire. Il concetto di paesaggio assume una valenza fondamentale per determinare la buona qualità della vita. Cresce la consapevolezza delle responsabilità che ognuno ha verso il paesaggio, la sua tutela e

la sua gestione. La Convenzione evidenzia che la tutela del paesaggio non è in contrasto con lo sviluppo economico ma favorisce lo sviluppo sostenibile ed il coinvolgimento sociale.

**117** Il 17,8% della popolazione nazionale vive in montagna. L'ambiente montano rappresenta il 54% del territorio italiano, conta l'84% dell'intero patrimonio forestale ed ospita l'85% della superficie dei parchi nazionali e regionali. Gli equilibri uomo-natura degli ambienti montani, tramandati nei secoli, hanno consentito il formarsi di una economia, una società ed una cultura della montagna che hanno svolto un ruolo determinante per il mantenimento e miglioramento della ricchezza genetica ed ecosistemica del territorio, ma oggi risultano fortemente indebolite. La crisi sociale ed ambientale della montagna incide in profondità sul tema della manutenzione e della sicurezza del territorio (dissesto idrogeologico, frane, incendi). La pressione turistica spesso rilevante, seppure a carattere stagionale, determina un impatto considerevole sul territorio e riduce le attività di gestione e controllo dell'ambiente. La crisi delle economie montane nasce dai fenomeni di abbandono della popolazione, dalla mancanza di manodopera per piena occupazione in altri settori o per pendolarismo, dalla crisi della filiera agro-forestale e dell'economia del bosco.

**118** Le aree montane, soprattutto nel sud, sono caratterizzate da un elevato valore della biodiversità, dalla presenza di aree marginali o dismesse da precedenti attività produttive di tipo soprattutto agricolo e silvo-pastorale, depresse da un punto di vista socio-economico. Su tali aree è possibile prevedere attività di conservazione ed uso sostenibile della biodiversità a fini dello sviluppo locale. La Convenzione per la protezione delle Alpi, ratificata con Legge 403/99, costituisce la tappa finale di un lungo percorso che riconosce le Alpi come spazio unitario in una prospettiva globale, cioè dell'insieme e dell'interdipendenza tra natura, economia e cultura, la cui specificità nella diversità rappresenta un'identità che, proprio perché si distingue come territoriale e quindi regionale, al di là dei confini statali, diventa sopranazionale. Da ricordare inoltre APE, Appennino Parco d'Europa, un programma di grande portata promosso dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

**119** La frammentazione del territorio nelle superfici boscate della regione mediterranea provoca l'alterazione della naturale evoluzione degli ecosistemi. Tale fenomeno proviene da uno sfruttamento intensivo del territorio a volte causato dalla localizzazione di villaggi turistici ed altre attività antropiche. Alcuni incentivi economici comunitari, che avevano inconsapevolmente creato situazioni pericolose dal punto di vista

genetico, sono stati abrogati dal Regolamento 1257/99/CE.

**120** Gli incendi, nel periodo 1990-1998, hanno mediamente interessato una superficie di 57.000 ettari boscati l'anno. Con la Legge Quadro in materia di incendi boschivi, 353/2000, vengono apposti vincoli sulle zone percorse dal fuoco e viene introdotta la nuova figura di reato di incendio boschivo. Il Regolamento CE 1485/2001, che proroga il dispositivo regolamentare 2158/92, prevede la raccolta dei dati sugli incendi forestali con modalità omogenee e confrontabili. L'inquinamento atmosferico, ha danneggiato il 65% circa dei boschi di latifoglie ed il 57,3% di quelli di conifere.

**121** Il fenomeno del "deperimento del bosco", largamente diffuso nel nostro Paese, è un fenomeno complesso, attribuibile solo in parte all'inquinamento atmosferico, che agisce come cofattore con numerosi altri, biotici, climatici e antropici. L'inquinamento atmosferico, ha danneggiato il 65% circa dei boschi di latifoglie ed il 57,3% di quelli di conifere. I regolamenti CE 3528/86 e 1484/2001 comportano la creazione di una rete di punti di osservazione, la sorveglianza continua delle foreste, l'inventario periodico dei danni, lo sviluppo della ricerca scientifica, delle metodologie di osservazione e di progetti pilota.

**122** La maggior parte delle pressioni, che agiscono sulle risorse viventi dell'ambiente marino, sono localizzate a livello della zona costiera e sono il risultato dell'impatto dell'urbanizzazione e della crescita demografica. La frammentazione e la perdita di habitat derivano dal sovrasfruttamento delle risorse, spesso rinnovabili solo parzialmente, dall'inquinamento, dagli effetti diretti e indiretti di prodotti chimici, dall'eutrofizzazione, dai cambiamenti climatici, dall'introduzione e dall'invasione di specie alloctone, dalla pressione turistica e dall'alterazione fisica delle coste.

**123** Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente marino, va evidenziato che la Convenzione di Berna include la lista dei pesci, degli invertebrati e degli animali marini mediterranei, mentre la Direttiva 92/43/CEE "Habitat", è carente per quanto riguarda i biotopi dell'ambiente marino e le specie animali e vegetali marine di interesse comunitario.

**124** La biodiversità è minacciata anche dall'impatto delle specie esotiche importate sulle comunità autoctone. Le conseguenze negative dell'introduzione di specie aliene in Italia sono ampiamente verificate sia a livello economico che scientifico, in campo agro-forestale, nella pesca, nella conservazione della natura, nella gestione del territorio in generale e in ambito forestale. Anche in ambito marino il problema ha suscitato

notevole interesse e preoccupazione. Il mare è un vettore d'elezione per il trasporto passivo e la diffusione naturale delle specie. E' quindi una priorità realizzare studi e progetti pilota finalizzati al controllo, contenimento e sradicamento delle specie esotiche invasive. In tale ambito l'azione di coordinamento e di cooperazione con altri processi analoghi impegnati sullo stesso problema, come il programma globale sulle specie invasive dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN), la FAO, le Convenzioni di Ramsar (zone umide), Berna (vita selvatica europea), sul Commercio Internazionale di specie di flora e fauna minacciate di estinzione (CITES) e per la Protezione Internazionale della Pianta risultano fondamentali. In base all'acquisizione dei dati scientifici si potrà, in seguito, definire i diversi aspetti legislativi di questa emergente problematica legati alla introduzione volontaria o occasionale di specie potenzialmente invasive o dannose per l'ambiente italiano o per la salute pubblica. Molto può essere fatto in questo campo mediante opere di prevenzione della diffusione anche non intenzionale e di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

**125** Alcuni fattori legati alle attività agricole impattano negativamente sulla conservazione della biodiversità (diminuzione della Superficie Agraria Utilizzata (SAU); concentrazione e specializzazione produttiva; inquinamento da attività extra-agricole; abbandono delle attività agricole in aree marginali). In particolare va fatta menzione del problema dell'assottigliamento della varietà genetica delle piante utilizzate in agricoltura.

**126** Il turismo è un fenomeno che può generare effetti ambivalenti. Da un lato contribuisce allo sviluppo socio-economico e culturale, dall'altro può essere causa degrado ambientale e perdita di identità sociale. Le condizioni di criticità e lo stress ambientale sono determinati a livello sistemico dalle risorse assorbite, energetiche, idriche, alimentari e di territorio (suolo, vegetazione, etc.) e dalle pressioni generate, dal degrado marino costiero, dalla cementificazione, dei rifiuti solidi, dalle emissioni in atmosfera, degli scarichi, dell'instaurarsi di fenomeni di desertificazione, delle salinizzazioni delle falde di pianura costiera e dall'eccessiva infrastrutturazione. Attività turistiche non correttamente gestite possono concorrere alla diminuzione di identità sociale e culturale dell'area ospitante, con ricadute negative anche in termini di capacità delle comunità locali di gestire il territorio con i metodi delle tradizioni e della cultura locale. Nel settore del turismo è maturata in questi anni l'attenzione ai temi della sostenibilità legata alla consapevolezza che la qualità dell'ambiente è la principale risorsa del settore che può essere danneggiata dalla perdita

di identità sociale e culturale delle comunità locali. Sta alle imprese turistiche esercitare un controllo e uno sviluppo delle infrastrutture che non sia causa della compromissione della propria "materia prima". In tale quadro si colloca il sistema turistico locale che, con nuovi strumenti normativi, può far emergere nuovi e meno noti giacimenti turistici italiani mediante l'attuazione dei sistemi turistici locali omogenei (distretti turistici).

**127** In Italia c'è poca informazione sui fattori della pressione turistica e sugli effetti ambientali; mancano inoltre dati organizzati spazialmente e temporalmente. I problemi sono originati dall'uso limitato della programmazione strategica e dall'inadeguatezza dei controlli sullo sviluppo. Gli ambienti naturali ed edificati sono spesso fragili, le infrastrutture spesso carenti e gli impianti vetusti richiedono una generale riqualificazione. Una cultura ancora troppo diffusa dell'investimento a breve termine riduce la capacità di strutturare il turismo come risorsa strategica per il Paese. Non si dimentichi che il turismo è la principale industria europea a livello d'indotto, di fatturato e di occupazione.

*Le biotecnologie.*

**128** Natura e biodiversità delineano un ruolo particolare per lo sviluppo delle biotecnologie. Questo settore dell'innovazione può consentire notevoli sviluppi in molti settori che non comportano necessariamente la problematica del rilascio ambientale. Alcune famiglie tecnologiche possono portare a sviluppi estremamente innovativi: materiali biomimetici, bioelettronica e biosensori, protesi neuroelettroniche, biocatalisi, chimica fine, *bulk chemicals*, biocombustibili, tecnologia RNA, disinquinamento, bonifiche ed energia. Nel settore energetico, la ricerca *biotech* è interessata soprattutto alla produzione di biocombustibili e di idrogeno da biomassa. L'OCSE suggerisce un più largo ricorso alle biotecnologie nel settore industriale.

**129** L'uso dell'ingegneria genetica non va in nessun caso considerato una alternativa univoca: resta in ogni caso necessario potenziare ed integrare la ricerca tradizionale applicata all'agricoltura, per ridurre il rischio di perdita di biodiversità, minimizzare l'erosione dei suoli, lo spreco di risorse idriche e l'inquinamento dell'ambiente.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**130** Priorità, obiettivi ed azioni sono sintetizzati nella tabella 4.2. La definizione degli indicatori in relazione alle priorità e agli obiettivi suindicati, è un processo non ancora concluso. La UN CBD dedica una particolare attenzione agli indicatori di stato (qualità e quantità degli ecosistemi), di pressione e di risposta. Questi ultimi risultano particolarmente adatti a descrivere le iniziative di conservazione e gestione degli ambienti naturali e

delle risorse di biodiversità, ma necessitano di un adeguamento alla realtà ambientale nazionale. La definizione e la produzione dei dati per la costruzione di un set di indicatori per la natura e la biodiversità italiane sono quindi nel novero delle azioni necessarie.

**131** La Commissione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile, *United Nations Convention for Sustainable Development* (UN CSD) suggerisce per la descrizione dello stato della biodiversità di adottare la % di specie minacciate sul totale delle specie native, che descrive il livello di persistenza o di perdita di diversità specifica. I limiti di questo indicatore sono legati alla difficoltà di monitorare effettivamente il totale delle specie. Gli indicatori scelti per la VAS in Italia sono in tabella 4.2. L'implementazione della UN CBD in Italia è stata finora fortemente penalizzata dalla mancanza di un Piano Nazionale che rendesse razionali e sinergiche le iniziative di conservazione, uso sostenibile ed equa condivisione delle risorse della biodiversità. La razionalizzazione e messa a disposizione delle informazioni esistenti sulla biodiversità nazionale risulta propedeutica a qualsiasi definizione di azioni da attuare sulla biodiversità.

**132** Elemento importante dal punto di vista ecologico, vista la frammentazione delle aree naturali protette sul territorio nazionale, oltre la istituzione di nuove aree protette, è l'attuazione di un sistema di connessione tra le stesse che renda più efficace l'effetto di conservazione e riequilibrio dell'ambiente naturale italiano, come previsto dalla Rete Ecologica Nazionale.

**133** Molte attività antropiche sono determinanti per il mantenimento degli habitat e del paesaggio. Vanno pertanto agevolate le opere di presidio del territorio e i progetti di miglioramento ambientale, soprattutto nelle aree protette e nei siti proposti dalla Direttiva europea 43/92 (pSIC). A tal fine, si rende necessario:

- elaborare strumenti normativi e tecnici per le attività di corretta gestione dei Siti d'Importanza Comunitaria (SIC) e delle Zone a Protezione Speciale (ZPS), coinvolgendo gli imprenditori agricoli, con la messa a punto di modelli per la valutazione di incidenza, differenziati a seconda delle aree biogeografiche e delle tipologie di intervento, ma quanto più possibile omogenei a livello nazionale;
- incrementare ed informatizzare i dati naturalistici del territorio; promuovere opere di diffusione dei risultati e delle conoscenze;
- aggiornare le leggi regionali in materia di tutela della biodiversità, alla luce dei nuovi dati disponibili sullo stato di conservazione di specie ed habitat;

- inserire la conservazione della biodiversità tra gli ordinari presupposti della pianificazione territoriale ed economica, dell'utilizzo dei fondi strutturali e della pianificazione di bacino;
- realizzare carte ed atlanti degli habitat e delle specie all'interno delle aree che costituiscono le Rete Natura 2000;
- costituire osservatori regionali sulla biodiversità e realizzare adeguate attività di monitoraggio;
- stimolare attività di formazione specifica rivolte al personale che opera nell'ambito della gestione delle aree protette, dei SIC e delle ZPS;
- promuovere interventi di valorizzazione delle aree appartenenti alla Rete Natura 2000, al fine di renderle fruibili attraverso attività turistiche sostenibili e con le buone pratiche delle coltivazioni agricole.

**134** Sulle aree montane è possibile prevedere attività di conservazione ed uso sostenibile della biodiversità a fini di sviluppo locale. Non si tratta solo di limitare o rallentare lo spopolamento delle zone montane ma anche di monitorare, pianificare e controllare tutte le fasi anche nei riflessi sul territorio. E' necessario individuare le aree nelle quali il bosco può rivestire una funzione produttiva, piuttosto che di sola conservazione ed il pascolo una funzione tanto economica quanto di conservazione di relazioni, processi dinamici e valori naturali. Il miglioramento della copertura vegetale dei versanti è infine determinante nella pianificazione di bacino e nel contenimento del fenomeno dell'erosione.

**135** Il miglioramento della qualità delle cenosi boschive vale molto più, nella prevenzione degli incendi boschivi, dell'attuazione dell'apertura di viali tagliafuoco, inutili e, in terreni acclivi, dannosi, o il pascolo per ripulire il bosco che rallenta il rinnovamento forestale. Le captazioni stesse possono influire sul rischio d'incendio, allorché riducono particolarmente la disponibilità idrica per l'ambiente e perché riducono la funzione di sbarramento delle fiamme ad opera dei corsi d'acqua.

**136** Per limitare la frammentazione degli habitat è necessario trattenere la crescita delle infrastrutture lineari che riducono l'ambiente a tessere sempre più piccole di un mosaico eterogeneo, cercando invece di pianificare e progettare la naturalità della vegetazione, ricucendo le ferite e ripristinando al meglio le funzioni del territorio.

**137** La diffusione volontaria o occasionale di specie di fauna e flora non autoctone, potenzialmente invasive o dannose per l'ambiente italiano e per la salute, va controllata con strumenti di legge. Molto può essere fatto in questo campo mediante la diffusione



dell'informazione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Per ridurre la diffusione delle piante infestanti ad alta capacità concorrenziale è necessario limitare la frammentazione degli habitat forestali e regolamentare e dare continuità e sistematicità alle pratiche saltuarie di ripulitura.

**138** La fruizione turistica, in particolare nelle zone marine e montane, pur auspicabile, deve essere attentamente controllata, perché comporta effetti negativi, come la eccessiva frequentazione e disturbo (calpestio), l'inquinamento, la sottrazione di terreno naturale, etc. E' perciò importante indirizzare l'infrastrutturazione turistica in maniera oculata verso le zone, che, pur apprezzabili sotto il profilo paesaggistico, sono meno pregiate e meno a rischio sotto il profilo naturalistico.

**139** Il paesaggio deve essere gestito sull'intero territorio non facendo distinzione tra aree naturali, rurali, urbane e periurbane né tra paesaggi eccezionali, ordinari e degradati. Le azioni devono essere condivise dalle popolazioni locali ed articolate sull'intera gamma che va dalla più rigorosa conservazione della natura, alla salvaguardia e riqualificazione sino alla progettazione di nuovi paesaggi contemporanei di qualità.

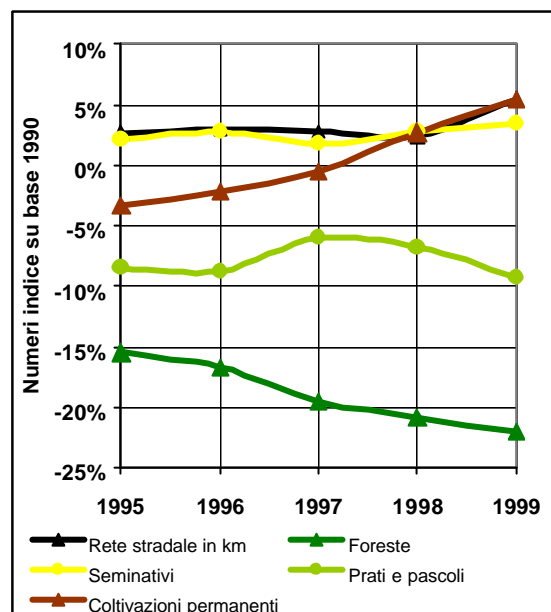
#### 4.2 Suolo, sottosuolo e desertificazione

**140** L'impatto dei fenomeni naturali estremi sul territorio è in crescita sia a causa degli interventi dell'uomo sull'assetto fisico, sia della sempre maggiore complessità degli usi del suolo (figura 4.2) e dei componenti strutturali e infrastrutturali che insistono sul territorio. La variabilità climatica naturale e i cambiamenti climatici indotti dalle attività antropiche danno luogo a un'aumentata severità e una maggiore frequenza dei disastri naturali. A questi aspetti si aggiungono i problemi legati alla complessità dell'impatto dei fenomeni naturali determinata dall'espansione demografica, concentrata in poche metropoli; dall'incremento della popolazione più vulnerabile (anziani, infermi, etc.); dalle nuove tipologie di incidenti industriali; dall'incremento della tecnologia che riduce alcuni rischi ma aggiunge complessità; dai nuovi tipi di emergenze legati a incidenti tecnologici che possono portare a disastri ambientali; dall'aumento dei rischi in conseguenza di disastri anche lontani.

**141** Un approccio basato sull'emergenza ha privilegiato, negli anni passati, la realizzazione di interventi nella parte inferiore dei bacini idrografici, ove il livello di urbanizzazione è più elevato. Resta la necessità di intervenire particolarmente nelle zone montane e collinari, dove più intense sono le azioni erosive. La sistemazione della parte superiore dei bacini idrografici comporta il miglioramento delle condizioni idrauliche della

pianura che, pur occupando una limitata porzione del territorio italiano, ospita la maggioranza della popolazione e del patrimonio, infrastrutturale ed insediativo, pubblico e privato. Negli ultimi decenni, a causa di una riduzione della portata solida dei fiumi, conseguente ad una diminuzione della piovosità rispetto al secolo scorso ed alla enorme quantità di sbarramenti fluviali, anche le coste hanno evidenziato una forte ripresa dell'azione erosiva del mare che sta pregiudicando la stabilità di numerosi tratti di litorale. In molte di queste aree insistono oggi infrastrutture viarie (strade, ferrovie, *front-end* urbani, porti, banchine) oppure insediamenti turistici che basano il loro sviluppo economico sul binomio spiaggia/mare.

Figura 4.2 Alcuni dati sull'uso del suolo in Italia (EU HL 11)



Fonte: ISTAT, 2001

**142** Infine, condizioni di semi-aridità hanno interessato, nel trentennio 1961-1990, il 5,5% del territorio nazionale, con una tendenza all'incremento rispetto al trentennio precedente. Rientra pertanto a pieno titolo nel campo degli interventi di difesa del suolo l'insieme delle attività che fanno capo agli impegni internazionali dell'Italia nel campo della lotta alla desertificazione. Il sistema delle competenze nel settore dei rischi naturali è estremamente complicato. Dal 1994 a oggi, sette Ministeri a vario titolo si sono visti attribuire stanziamenti per interventi di emergenza in seguito a eventi alluvionali

**143** Il tentativo di coniugare i principi della pianificazione con la gestione in sicurezza del territorio avviene con la Legge 183/89 (e con i provvedimenti legislativi e amministrativi collegati) la cui applicazione ha mostrato notevoli ritardi e disomogeneità. Tra i fattori che ne hanno ridotto l'efficacia si riscontra una visione ristretta della pianificazione, legata ad aspetti puramente

vincolistici, senza una programmazione organica del territorio; un quadro normativo contraddittorio in cui prevalgono attività di settore, quasi unicamente rivolte a risolvere situazioni specifiche. Provvedimenti legislativi e strumenti di pianificazione di vario genere - rifiuti, attività estrattive, servizi idrici, turismo, agricoltura, parchi, etc. - sono tutti accomunati dalla facoltà di deroga rispetto agli altri piani, indipendentemente dalla qualità di questi ultimi. Anche gli interventi di Protezione Civile, disposti a seguito di eventi calamitosi, spesso si sovrappongono alle attività proprie della pianificazione di bacino.

**144** Tra i fattori interni si possono invece citare gli aspetti legati alla complessità delle norme e alle innovazioni introdotte; la mancanza di una chiara distinzione di competenze tra Stato e Regioni; la contraddizione tra l'innovazione rappresentata dall'impianto teorico della legge e la inadeguatezza delle strutture tecniche e degli strumenti operativi messi a disposizione; la scarsità di risorse finanziarie.

**145** Un nuovo impulso è venuto con il DL 180/98 e successive modificazioni che dispone misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico, attraverso la zonazione del territorio. Il decreto fa chiarezza sui ruoli e le competenze nel settore dei rischi naturali assegnando al Ministero dell'Ambiente un ruolo centrale nelle politiche di prevenzione, con il supporto dell'ANPA e del Servizio Geologico Nazionale, con la costituzione, di una segreteria tecnica di indirizzo e coordinamento. Il decreto individua anche la necessità di pervenire ad una revisione della Legge 183/89.

**146** Per quanto attiene ai rischi geologici cosiddetti "a lento innesco", numerosi programmi comunitari promuovono e finanziano azioni volte specificamente alla lotta alla desertificazione oppure a settori connessi (gestione delle risorse idriche, degrado del suolo, foreste, cambiamenti climatici, etc.). Con il DPCM del 26/9/97 è stato istituito il "Comitato Nazionale per la Lotta alla Siccità e Desertificazione (CNLD)" che ha predisposto, di concerto con le parti interessate, il Programma di Azione Nazionale (PAN), approvato dal CIPE nel 1999: esso prevede strategie integrate di lungo termine, incentrate sul ristabilimento, la conservazione e la gestione sostenibile del suolo e delle risorse idriche, in modo da permettere di migliorare le condizioni di vita e la produttività delle terre nelle zone aride, semi-aride o comunque dotate di scarse risorse idriche. In base alla Delibera CIPE del 21/12/99, Regioni e Autorità di Bacino hanno elaborato una serie di proposte per la lotta alla siccità e alla desertificazione, in base alle quali il Comitato Nazionale ha definito un quadro di priorità a livello nazionale approvato dalla Conferenza unificata. I programmi consistono sia in approfondimenti e

studi per l'individuazione di strategie mirate, sia in programmi d'azione, in alcuni casi già avviati. I settori d'intervento più ricorrenti riguardano la protezione del suolo, la gestione sostenibile delle risorse idriche, la riduzione dell'impatto delle attività produttive, il riequilibrio del territorio, oltre ad aspetti sociali ed economici, informazione, educazione e divulgazione.

**147** La lotta contro la desertificazione ha in via prioritaria una dimensione internazionale. La Convenzione delle Nazioni Unite per la Lotta alla Desertificazione e alla Siccità, *United Nations Convention to Combat Desertification* (UN CCD), è entrata in vigore il 26 dicembre 1996; al 13 novembre 2000, 162 Paesi, compresa la Commissione Europea, che è membro della UN CCD, hanno provveduto alla ratifica.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**148** La difesa del suolo è un'attività integrata che non può prescindere da un approccio complessivo che riguarda sia gli aspetti fisici e morfologici del territorio che quelli sociali, economici e istituzionali degli insediamenti umani. Per questo occorre conseguire alcuni obiettivi generali di fondo:

- sviluppare efficaci politiche di prevenzione dei rischi naturali a rapido innesco (frane, alluvioni, etc.) e lento innesco (desertificazione, erosione costiera, etc.) come pure efficaci interventi di mitigazione sostenibile;
- favorire lo sviluppo eco-compatibile delle aree più deboli, sia quelle dove lo sviluppo non è sostenibile che le aree urbane caratterizzate da alto degrado e da una bassa qualità della vita;
- preservare la resilienza<sup>5</sup> del territorio, favorire il mantenimento ed il recupero di condizioni di naturalità e la responsabilizzazione locale nei confronti dei disastri;
- favorire il decentramento amministrativo;
- riconoscere l'importanza delle economie locali;
- adottare una politica di consenso, a partire dal livello locale.

**149** La necessità di promuovere interventi sul territorio che permettano di riequilibrare il rapporto con l'ambiente naturale pone le basi per una forte crescita dell'occupazione e per lo sviluppo di nuove forme di professionalità oggi poco rappresentate. Da alcuni anni si ipotizza che la difesa del suolo e la prevenzione dei rischi naturali possano configurarsi come la più grande opera pubblica del Paese. Tale incentivazione dovrà avvenire nelle aree più deboli sia per la minore presenza tecnico-scientifica dello Stato, sia per la maggiore necessità di occupazione, sia per i grandi flussi finanziari previsti dai fondi

<sup>5</sup> La capacità di sopportazione di un determinato livello di perdite senza la necessità di interventi dall'esterno

strutturali 2000-2006. Lo sviluppo dell'occupazione riguarda attività di studio, monitoraggio, pianificazione progettazione, attuazione ed esecuzione derivanti dalla piena applicazione della Legge 183/89.

**150** Per quanto concerne la lotta alla desertificazione, la definizione di indicatori è stata oggetto di numerosi progetti di ricerca, convegni e gruppi di lavoro. La UN CCD dedica una particolare attenzione agli indicatori di realizzazione e di impatto della Convenzione, relativi sia agli aspetti ambientali che socio-economici della desertificazione.

**151** Si individuano indicatori di vulnerabilità strutturale, di natura sia biofisica (prevalentemente climatica) che socio-economica; indicatori di vulnerabilità fisica, basati sulle grandi unità morfo-geo-politiche o bio-climatiche alla scala dell'intero bacino del Mediterraneo e indicatori di sensibilità/ vulnerabilità specifica del territorio nei confronti dei principali processi.

**152** Gli obiettivi generali così delineati si articolano in obiettivi specifici, azioni e misure finalizzati a ridurre le conseguenze dei disastri naturali e la desertificazione, aumentando al contempo la consapevolezza e la partecipazione delle amministrazioni e dei cittadini:

*Sviluppare norme e strumenti legislativi per la gestione in sicurezza del territorio. E' necessario provvedere a coordinare tra loro norme di carattere generale che contribuiscono a determinare processi di pianificazione non coerenti e frammentati.*

**153** *Rendere sicure le aree a più alto rischio attraverso:*

- azioni non strutturali, come la delocalizzazione di attività ed infrastrutture, l'adeguamento dei piani regolatori (che oggi non tengono quasi mai conto della pericolosità geologica del territorio) e l'incremento della resilienza della società locale;
- azioni strutturali ed interventi in grado di incidere sulle cause e mitigare, con sistemi a basso impatto ambientale, gli effetti di eventi naturali estremi e ridurre la vulnerabilità dei beni esposti. Migliorare la normativa in tutto il Paese e formare tecnici in grado di progettare in sintonia con gli standard e verificarne la corretta applicabilità esecutiva. Un contributo in tale direzione si verifica con la proposta di riclassificazione sismica del territorio nazionale.

**154** *Adeguare il patrimonio edilizio esistente mediante un piano di agevolazioni ai proprietari di edifici di centri storici in aree a rischio sismico che desiderino rendere più sicure le proprie abitazioni. Per quanto attiene agli edifici pubblici e ai Beni Culturali è opportuno varare un piano nazionale*

per valutare le criticità e identificare le priorità di intervento.

**155** *Incrementare la sicurezza degli impianti ad alto rischio ubicati in aree a elevata pericolosità.*

**156** *Incrementare la sicurezza delle reti di infrastrutture in aree a rischio e degli edifici strategici come ospedali, centri di erogazione dell'energia, centri decisionali della protezione civile e prefetture.*

**157** *Realizzare strumenti a supporto delle reti decisionali e completare alcune reti, come nel caso delle precipitazioni, con sistemi innovativi e di misurazione in tempo reale, laboratori e altri strumenti avanzati come la modellazione in scala per l'erosione costiera.*

**158** *Incentivare la ricerca per valutare le attività necessarie a una mitigazione dei rischi; ciò richiede studi interdisciplinari, analisi socio-economiche, valutazioni di impatto, partendo dai cambiamenti climatici attesi.*

**159** *Sviluppare la zonazione della pericolosità e del rischio a scala regionale da parte di organismi centrali, a scala locale da parte di Enti locali, in funzione dei diversi rischi; un primo approccio, non esaustivo, è stato condotto con i piani straordinari redatti ai sensi del DL 180, poi convertito in Legge 267/98 in merito al rischio di frana e di esondazione.*

**160** *Misurare i progressi rispetto al passato e definire gli obiettivi futuri (controllo). In particolare si tratta di monitorare i trend del Paese e quindi valutare l'efficacia delle azioni intraprese.*

**161** *Introdurre sistemi per la qualità, secondo le norme ISO 9000. In particolare sarebbe opportuno stabilire una "qualità di processo" in grado di indirizzare le azioni sul territorio in accordo con metodologie procedurali per studi, indagini, progettazioni ed interventi, definite in modo univoco.*

**162** *Proteggere le coste dai fenomeni erosivi, agendo dalla scala globale a quella locale, per consentire la conservazione degli ecosistemi costieri, anche nei tratti di costa già dedicati ad attività turistica, in modo da non perturbare gli equilibri naturali. In tale ambito deve essere considerata anche la protezione dai fenomeni di subsidenza naturale ed antropica.*

**163** *Recuperare la funzionalità dei sistemi naturali e agricoli nelle aree montane, collinari e di pianura con particolare riferimento alla forestazione, al recupero, alla manutenzione e rinaturalizzazione delle superfici boscate; alla manutenzione idraulico-forestale e rinaturalizzazione dei corsi*



d'acqua e della rete minuta di deflusso superficiale; agli incentivi, alla manutenzione delle opere di difesa degli alvei e alle attività agricolo-forestali e pastorali collaboranti o compatibili con la difesa del suolo; agli interventi che possono concorrere a garantire la continuità ecologica del sistema fluviale. Un aspetto particolare è la drastica regolamentazione dei prelievi in alveo.

**164 Fare manutenzione delle opere di mitigazione.** Gran parte degli interventi di consolidamento e bonifica realizzati nel passato sono falliti soprattutto per la mancanza di interventi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, che ne dovevano mantenere l'efficacia progettuale nel tempo. Si tratta di adottare un piano straordinario di manutenzione del territorio che coinvolga sia operatori di livello tipicamente operativo (es. addetti alla manutenzione stradale) sia tecnici altamente qualificati per la verifica periodica dell'efficacia dei sistemi di consolidamento nonché di quelli di monitoraggio.

**165 Assicurazioni.** In molti Paesi della terra il ripristino post-disastro avviene attraverso meccanismi assicurativi. Si possono ipotizzare meccanismi di pagamento del premio che favoriscano le comunità locali che perseguono serie politiche di prevenzione. Il settore assicurativo nazionale ha elaborato un proprio progetto al riguardo ed è disponibile allo sviluppo di nuove linee di iniziativa.

**166 Ridurre l'imposizione fiscale sulle attività di risanamento del territorio.** Analogamente, si potrebbe pensare ad agevolazioni per gli interventi di messa in sicurezza del patrimonio esistente.

**167 Snellire le procedure** per gli interventi di difesa del territorio e migliorare la capacità di spesa degli enti attuatori.

**168 Costruire una base-dati informativa** per la diffusione della conoscenza, l'informazione e la formazione. Tale iniziativa, affidata al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio dal DL 297/2000, è stata già oggetto di accordi in sede Stato-Regioni.

**169 Sviluppare procedure, strumenti e linee guida per le Amministrazioni Locali** che definiscano i processi scientifici e metodologici ai quali dovranno fare riferimento gli interventi e le progettazioni esecutive sul territorio.

**170 Adozione di politiche di consenso verso gli interventi di stabilizzazione e sulle modalità di gestione del territorio.** Si tratta in pratica di sviluppare reti locali di informazione, sviluppo di capacità e consenso a livello locale per rendere

resiliente il territorio rispetto ai cambiamenti normativi e legislativi.

**171 Introdurre nuove normative per la pianificazione del territorio,** con particolare riferimento alla stesura dei piani regolatori che oggi tengono conto in misura marginale la pericolosità geologica del territorio.

**172 Migliorare la capacità di intervento delle comunità locali nelle calamità naturali.**

**173 Molte delle misure indicate sono efficaci nella lotta alla desertificazione.** In particolare, come stabilito nella Delibera CIPE 21/12/99, occorre intervenire nelle seguenti aree:

- **Protezione del suolo.** Nel PAN la protezione del suolo interessa in particolare le aree agricole a produzione intensiva e marginali; le aree a rischio di erosione accelerata; le zone degradate da contaminazione, inquinamento, incendi; le aree incolte e abbandonate. Le azioni riguardano:
  - l'aggiornamento dell'inventario forestale nazionale e la proposizione di una nuova Legge Quadro e di un nuovo piano forestale, per favorire la gestione sostenibile e l'ampliamento del patrimonio;
  - lo sviluppo della produzione vivaistica per la diffusione delle specie mediterranee;
  - una gestione del territorio che tenga conto delle caratteristiche e della vocazione dei suoli per attività agricole ed extragricole;
  - la prevenzione e la lotta agli incendi con campagne d'informazione per evidenziare il collegamento tra desertificazione e incendi;
  - la valorizzazione ed il coordinamento dei Servizi regionali;
- **Riduzione dell'impatto delle attività produttive anche al fine di contenere i processi di desertificazione :**
  - contenimento delle superfici agricole interessate da colture in ambiente protetto; estensivizzazione delle coltivazioni che registrano eccesso di offerta; incentivazione della coltivazione di specie secondo la vocazione ambientale (clima, suolo, orografia) per la massima ecoefficienza energetica e il minimo uso di sostegni chimici;
  - adozione di sistemi di produzione agricola più compatibili con l'ambiente: pianificazione delle colture e razionalizzazione delle attività irrigue; adozione di codici di buone pratiche agricole, zootecniche e agro-forestali;
  - incremento dell'impiego della frazione organica dei rifiuti solidi urbani derivata dalla raccolta differenziata e di origine agricola per la produzione di *compost* di qualità;
  - controllo della pressione delle attività turistiche sulle aree vulnerabili con incentivi

alla destagionalizzazione, diversificazione dell'offerta e riduzione del consumo idrico.

### 4.3 L'ambiente marino e costiero

**174** Sussiste una stretta interconnessione tra la qualità dell'ambiente marino e le attività antropiche sulla terraferma. Sulle fasce costiere si addensa una quota crescente della popolazione italiana, che ha condotto alla creazione di estese conurbazioni litoranee sia lungo la costa tirrenica che adriatica. Per effetto della pressione demografica e della crescita cumulativa, spesso conflittuale, di usi tradizionali e nuovi, questo spazio è divenuto un sistema sempre più chiuso, in relazione alla esauribilità delle sue risorse e soggetto ad un degrado generalizzato anche se non uniformemente distribuito.

**175** Buona parte delle coste italiane è soggetta a erosione e sono diffusi i fenomeni di subsidenza, soprattutto lungo l'Adriatico settentrionale (-1 mm/anno) e centrale. Entrambi i fenomeni, determinati da cause naturali e da una non corretta gestione del territorio, costituiscono un fattore di rischio per lo sviluppo del Paese, anche in relazione alle emergenze climatiche che si vanno evidenziando. Nelle aree fragili dell'Adriatico, in particolare nella Laguna veneta, esse sono in atto per l'aumentata dinamica di venti piogge e maree più che per un innalzamento del livello marino, finora non registrato. La stessa Convenzione per la Protezione Internazionale delle Piante (IPCC) segnala nel recente III *Assessment Report* la necessità di studi ed approfondimenti degli effetti del sollevamento del livello degli oceani per gli ecosistemi marini confinati.

**176** L'Italia dispone di vasti spazi marini soggetti all'ordinamento giuridico nazionale e appropriati per adottare politiche di gestione integrata: in queste acque l'Italia esercita una giurisdizione piena, che coinvolge superficie acquea, massa acquea, fondo e sottofondo. Nelle piattaforme continentali l'Italia può esercitare soltanto l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse minerarie del fondo del mare. Di conseguenza, questi spazi sono utilizzati dall'industria petrolifera.

**177** Si stima che durante il secolo XX le acque del Mediterraneo si siano innalzate di 12 cm. L'aumento atteso nel prossimo trentennio varia tra 12 e 18 cm e in aree soggette a subsidenza potrebbe essere maggiore. Gli impatti possibili di tale fenomeno si avverteranno specialmente sulle coste basse, nei delta, nelle città litoranee e includono: (a) aumento dell'energia delle onde su coste particolarmente esposte; (b) conseguenze sulle strutture portuali avanzate in mare; (c) aumento di intensità e di frequenza delle inondazioni nelle aree deltizie; (d) conseguenze

su insediamenti costieri soggetti alle influenze delle maree; (e) erosione costiera accelerata e inondazioni per l'aumento della frequenza delle tempeste, (f) penetrazione di acque marine nelle falde acquifere. Tra le conseguenze del cambiamento climatico vanno annoverate anche le trasformazioni dei regimi pluviometrici, la diffusione degli incendi, la desertificazione e la degradazione dei suoli.

**178** *Prelevamento di biomassa.* Il primo fattore di pressione sull'ecosistema marino riguarda lo sfruttamento della biomassa. Una pressione eccessiva esercitata dalle attività di pesca per difetto di selezione delle specie ed *overfishing*, induce notevoli modificazioni sugli ecosistemi marini sotto il profilo delle reti alimentari e delle alterazioni del substrato, sia in termini biologici (biodiversità, biocenosi) che di alterazione della struttura dei sedimenti. La diretta conseguenza è l'impovertimento degli "stock bersaglio" e delle specie che costituiscono le catture accessorie compromettendo la redditività futura delle imprese. L'Italia ha aderito al "*Protocol concerning Specially Protected Areas and Biodiversity in the Mediterranean*", adottato nel 1982 nel contesto della Convenzione di Barcellona, emendato nel 1995. La pesca risente della qualità ambientale e dell'impatto delle attività antropiche; per questo è un settore interessato a proteggere l'ambiente per salvaguardarne la produttività e non metterne a repentaglio la resilienza.

**179** *Attività estrattive.* Il secondo fattore di impatto è costituito dallo sfruttamento di giacimenti sottomarini di idrocarburi, in espansione dal mar Adriatico allo Ionio e al canale di Sicilia. Al petrolio si è aggiunta la ricerca di metano, che costituisce la parte più consistente nella produzione offshore dell'Italia. Per quanto riguarda la protezione ambientale, l'Italia ha sottoscritto il Protocollo pertinente l'industria offshore adottato nel 1994 nel contesto della Convenzione di Barcellona.

**180** *Trasporti marittimi.* Tra il 1985 e il 2000 il petrolio trasportato via mare è aumentato da 1.159 milioni di tonnellate a 1.890 milioni di tonnellate. Si è tuttavia verificato un miglioramento del trend degli sversamenti in mare di sostanze petrolifere per effetto delle misure di prevenzione e controllo adottate nel corso degli ultimi trent'anni in sede IMO (Convenzione Marpol 73/78), recentemente rafforzate in sede Comunitaria (direttive sulla sicurezza successive all'incidente alla petroliera ERIKA). Per il consolidamento di questo trend occorre proseguire nella graduale dismissione del naviglio privo di doppio scafo, adottare sistemi di incentivazione alla sostituzione del naviglio cisterniero obsoleto di piccole dimensioni (<5.000 tonnellate di portata), assicurare l'omogenea applicazione, da parte di tutte le bandiere che

operano nel mediterraneo, delle norme esistenti in materia di sicurezza e favorire l'adozione di procedure volontarie di miglioramento continuo della sicurezza e della protezione ambientale. Vanno promossi i comportamenti proattivi e responsabili da parte dell'industria, sia mediante accordi di programma (come l'accordo volontario per la sicurezza del trasporto di sostanze pericolose del 2001), che con l'adozione nel settore della certificazione ambientale.

**181** Per quanto concerne le altre tipologie di traffico mercantile, le recenti trasformazioni nel campo dei trasporti marittimi hanno reso necessaria la costruzione di porti specializzati per i *container* (come Gioia Tauro e Genova Voltri); l'avvio di funzioni di *transshipment* di alcuni porti (segnatamente Gioia Tauro, leader nel Mediterraneo, e Taranto e Cagliari come da previsione PGT); il rafforzamento di funzioni di transito per l'entroterra europeo (Genova Voltri; La Spezia, Livorno, Trieste). Questi processi, unitamente alla graduale crescita della domanda di trasporto nel Mediterraneo, hanno contribuito ad aumentare il traffico della navigazione commerciale nelle acque nazionali, sia merci che passeggeri. E' in espansione anche la nautica da diporto che esercita tipicamente pressioni ambientali sulle aree marine ad alto valore paesaggistico (sia esternamente che dei fondali), spesso assai vulnerabili.

**182** *Zone costiere.* La pressione umana sulla zona costiera italiana è dovuta essenzialmente alla popolazione residente e turistica, con un carico demografico complessivo che si aggira su 32-33 milioni di persone. Il cambiamento climatico da un lato, aumenta la frequenza degli eventi estremi; dall'altro, accresce l'intensità dei singoli eventi. I danni provocati da questi processi naturali possono essere acuiti da strutture e sovrastrutture costiere progettate e realizzate senza tener conto del cambiamento e di condizioni ambientali. La zona costiera italiana, intesa nel senso specificato poco sopra, subisce la pressione di oltre venti categorie di usi. Parte di questi coinvolgono soltanto il litorale, mentre altri, sempre più numerosi e invadenti, coinvolgono anche o soltanto le acque costiere. Non va dimenticato che i prelievi di sabbia e materiali solidi dagli alvei, combinati con le attività di regimazione dei corsi d'acqua, hanno depauperato il trasporto solido fluviale, compromesso l'ecosistema costiero e causato l'arretramento dei litorali sabbiosi. Rinaturalizzare i corsi d'acqua è un passo obbligato per ricostruire l'equilibrio dinamico dei litorali. Gli interventi di emergenza ed i rinascimenti delle spiagge non possono comunque utilizzare materiali ecologicamente incoerenti né far uso di opere che alterano la qualità delle acque e del paesaggio.

**183** *Turismo.* E' stato stimato che nel 1997 il turismo marino in Italia ha rappresentato il 40% del totale in termini di presenze alberghiere. La stagionalità è uno degli elementi più tipici del turismo italiano, in particolare verso le località marine, caratterizzato da elevati picchi nei mesi di luglio e agosto. Tale fenomeno determina sovrasfruttamento delle risorse naturali, congestione della viabilità, sovraffollamento e conseguente peggioramento della qualità della vita. Al contempo non consente una corretta pianificazione e gestione delle infrastrutture primarie (approvvigionamento idrico, depurazione, viabilità), del ciclo dei rifiuti e dei trasporti da parte degli amministratori locali. Rilevante è anche il divario delle Regioni meridionali, che, pur possedendo il 60% del litorale e godendo di favorevoli condizioni climatiche e storico culturali, rappresentano solo il 24% del movimento turistico nazionale e il 14% di quello internazionale.

**184** L'evoluzione in atto fa pensare che la saturazione dei siti disponibili per la balneazione possa avere luogo entro il prossimo decennio. L'espansione di questo uso è connessa alla qualità delle acque di balneazione: i dati degli anni recenti mettono in mostra un positivo andamento di fondo. La navigazione da diporto, in forte espansione, provoca una crescente domanda di approdi, cui è associata anche una domanda di servizi complementari, dagli alberghi all'assistenza tecnica e alle strutture per il tempo libero e un affollamento crescente di natanti nelle acque costiere. Il fenomeno del diporto nautico sta assumendo caratteristiche di attività ricreativa di massa: il settore è in sensibile espansione. I dati disponibili sulla nautica da diporto indicano che il volume complessivo delle imbarcazioni da diporto immatricolate ha subito un incremento del 7,73% dal 1995 al 2000, pari a 5.656 unità. Parallelamente il numero delle patenti nautiche rilasciate dal 1997 al 1999 è cresciuto del 20,5%.

**185** L'offerta di posti barca è bassa: essi non soddisfano la domanda di ricovero e ormeggio. Tale carenza andrà colmata principalmente tramite il riammodernamento e la riqualificazione delle strutture portuali esistenti e solo in caso di estrema necessità tramite interventi ex-novo, localizzati comunque al di fuori di aree sensibili. I litorali e l'ambiente marino italiani sono ricchi di beni culturali; ciò incoraggia forme di turismo culturale praticate sia a terra sia in mare ed è prefigurabile che la fruizione del mare costiero con tecnologie avanzate (battelli e impianti sottomarini specializzati) rientri nel campo dell'evoluzione degli usi della zona costiera.

**186** *Acquacoltura.* L'acquacoltura di pesci marini, in Italia è aumentata di 3,7 volte nel periodo 1993-1998. Minore è l'incidenza della molluschicoltura nello stesso periodo (-40%). Questo uso delle acque costiere richiede ambienti di ottima qualità,

ma possono generare una pressione sul sistema ed è incompatibile con una vasta gamma di altri usi, da quelli portuali e industriali alla balneazione. Regole più puntuali e sicure dovranno regolare la materia a fronte di una richiesta crescente di autorizzazioni per nuovi impianti.

**187 Aree industriali e waterfront.** E' in atto un processo di dismissione e conversione di aree industriali litoranee. Gli spazi vengono in parte occupati da altre attività industriali, come la cantieristica minore e l'*engineering* dell'*offshore*, in parte sono convertiti in funzioni non industriali, come aree residenziali, strutture terziarie, aree congressuali e per il tempo libero con prospettive di rivitalizzazione dei *waterfront* marittimi, a tutto vantaggio del turismo, delle attività del tempo libero e del terziario avanzato.

Tabella 4.1 La struttura degli usi della zona costiera

| Categoria                         | Ambito geografico |            |      | Ambito giuridico |                   |                          |
|-----------------------------------|-------------------|------------|------|------------------|-------------------|--------------------------|
|                                   | Terraferma        | Mare-terra | Mare | Spazio nazionale | Mare territoriale | Piattaforma continentale |
| <b>Fruizione conservativa</b>     |                   |            |      |                  |                   |                          |
| 1 Patrimonio ecologico            | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 | ✓                        |
| 2 Eredità culturale               | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 | ✓                        |
| 3 Paesaggio                       | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 | ✓                        |
| 4 Patrimoni non materiali         | ✓                 | ✓          |      | ✓                |                   |                          |
| <b>Produzione primaria</b>        |                   |            |      |                  |                   |                          |
| 5 Agricoltura                     | ✓                 | ✓          |      | ✓                |                   |                          |
| 6 Allevamento                     | ✓                 |            |      | ✓                |                   |                          |
| 7 Boschi e foreste                | ✓                 |            |      | ✓                |                   |                          |
| 8 Acquacoltura                    |                   | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 |                          |
| 9 Pesca                           |                   | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 | ✓                        |
| 10 Industria estrattiva           | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 | ✓                        |
| <b>Produzione secondaria</b>      |                   |            |      |                  |                   |                          |
| 11 Acqua                          | ✓                 |            |      | ✓                |                   |                          |
| 12 Energia                        | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 |                          |
| 13 Industria manifatturiera       | ✓                 |            |      | ✓                |                   |                          |
| 14 <i>Engineering</i>             | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 | ✓                        |
| <b>Produzione terziaria</b>       |                   |            |      |                  |                   |                          |
| 15 Insediamento residenziale      | ✓                 | ✓          |      | ✓                |                   |                          |
| 16 Trasporti                      | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 |                          |
| 17 Porti mercantili               | ✓                 | ✓          |      | ✓                | ✓                 |                          |
| 18 Aeroporti                      | ✓                 | ✓          |      | ✓                |                   |                          |
| 19 Condotte e cavi                | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 | ✓                        |
| 20 Turismo e usi del tempo libero | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 |                          |
| 21 Ricerca                        | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 | ✓                        |
| 22 Difesa                         | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 |                          |
| 23 Gestione                       | ✓                 | ✓          | ✓    | ✓                | ✓                 | ✓                        |

**188** Lo sviluppo italiano è stato sostenuto dall'installazione di centrali termoelettriche a ridosso dei porti di sbarco dei combustibili. Questa propensione è andata scemando per effetto della razionalizzazione del sistema energetico e del suo adeguamento alla salvaguardia ambientale. Nonostante ciò, permangono problemi, soprattutto nei siti in cui insistono centrali di grande potenza. Le acque di raffreddamento determinano indirettamente un aumento di biomassa. I depositi di combustibili solidi, che creano rischi di dispersione di polveri e fattori estetici negativi, rendono questi complessi profondamente conflittuali con attività come la balneazione e i servizi per il tempo libero.

**189 Riserve e parchi marini.** Le zone di particolare valore naturalistico da destinare ad aree protette, dette aree di reperimento, sono individuate dalla Legge 979/82 (sulla difesa del mare) e dalla Legge 394/91 (Legge Quadro sulle aree protette) che complessivamente hanno individuato 50 aree di reperimento. Le politiche di tutela del mare e delle coste hanno avuto notevole impulso, con l'istituzione di nuove aree protette e l'approvazione di norme che hanno modificato il loro iter istitutivo e assetto gestionale. Attualmente in Italia sono state istituite sedici aree marine protette, di cui tredici affidate a vari soggetti, per lo più Enti Locali, due ad Enti Parco Nazionali. I parchi nazionali de La Maddalena, Asinara e Arcipelago toscano, inoltre, comprendono nel loro perimetro aree marine di notevole estensione e rilevante interesse conservazionistico.

**190** Nel mare aperto lo sviluppo sostenibile si traduce nella protezione ecologica e in una pratica appropriata della pesca che devono essere affidati alla collaborazione internazionale. In questo contesto l'Italia ha tra i primari interessi la lotta contro l'inquinamento e la conservazione della biodiversità.

**191** L'Italia è interessata a che le disposizioni della Convenzione MARPOL (1973-1978, la cosiddetta Convenzione "*Marine Pollution*") per il Mediterraneo - qualificato "area speciale" e quindi soggetto a particolari misure di protezione - siano rispettate da tutti i vettori marittimi e da tutti gli stati che operano in queste acque. In secondo luogo, l'Italia è impegnata al rispetto delle disposizioni della Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e costiero del Mediterraneo e dei suoi protocolli applicativi per quanto attiene il *dumping* da aeromobili e vettori marittimi e gli interventi in caso di emergenze in mare.

**192** Per quanto attiene la biodiversità strettamente intesa, l'Italia è interessata alla promozione della salvaguardia delle specie rare e a prevenire l'eccessivo sfruttamento delle specie dominanti, all'ingresso di specie e organismi alloctoni.

L'obiettivo primario è comunque costituito dall'esigenza di regolare la pesca nelle acque internazionali in termini tali da non pregiudicare la possibilità di ricostituzione della biomassa e da non mettere a rischio le specie rare.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**193** Un assetto sostenibile della zona costiera, come per l'insieme del territorio, deve mirare a tre obiettivi: integrità ecologica dell'ambiente marino e terrestre, efficienza economica ed equità sociale. Le finalità prioritarie che si debbono perseguire nel medio termine sono:

- preservazione della diversità biologica;
- ripristino delle condizioni ottimali dell'ambiente costiero;
- preservazione degli usi plurimi del territorio costiero, attraverso l'armonizzazione delle attività antropiche e la riduzione degli impatti;
- realizzazione degli obiettivi di salvaguardia ambientale a costi sostenibili per lo sviluppo economico e sociale;
- sviluppo delle capacità istituzionali e delle risorse umane.

**194** Ne risulta una struttura articolata di obiettivi strategici e specifici, quali:

- *Tutela e regolamentazione d'uso delle risorse.* In particolare, gestione durevole per arginare il degrado delle risorse viventi e degli habitat, applicazione di criteri di compatibilità ambientale alle attività di esplorazione e sfruttamento delle risorse minerali dei fondali e ottimizzazione dell'uso delle risorse idriche .
- *Difesa dei litorali* interessati da fenomeni di arretramento per effetto della alterazione del bilancio sedimentologico, della subsidenza indotta da attività antropiche e da fenomeni di scala planetaria, quale l'eustatismo.
- *Riduzione dell'inquinamento*, intervenendo sia sulle fonti legate agli insediamenti urbani e industriali o veicolate dal sistema fluviale, sia sulle fonti di origine marina.

**195** La regolamentazione e la gestione delle attività in funzione delle capacità di carico del sistema marino-costiero procedono attraverso la:

- riduzione dell'impatto delle attività e delle strutture portuali;
- riutilizzazione, in un ottica di sviluppo sostenibile, di aree industriali dismesse con particolare attenzione verso la rivitalizzazione dei *waterfront* urbani e al recupero del loro valore storico culturale;
- tutela e conservazione delle risorse naturali, nonché di aree di valore paesaggistico e storico culturale, favorendo la gestione integrata dei versanti terrestre e marino anche mediante l'istituzione di aree protette;
- prevenzione dei disastri naturali dovuti al fattore umano e agli eventi estremi attraverso

l'attivazione di misure di pianificazione e pronto intervento;

- promozione di pratiche di pesca sostenibile adottando spazi e tempi di tutela biologica;
- coinvolgimento del pubblico, del settore privato e di altri soggetti non istituzionali (organizzazioni e singoli), nella conduzione di una corretta gestione integrata della fascia.

**196** E' necessaria l'elaborazione di linee guida per lo sviluppo sostenibile delle aree costiere italiane per:

- sviluppare le linee strategiche sulla base della legislazione sulla protezione del mare e delle risorse naturali;
- conferire alla politica italiana una posizione d'eccellenza in rapporto all'impostazione tecnico-scientifica;
- mettere a disposizione dei centri decisionali strumenti operativi agili per assicurare la coerenza degli interventi.

**197** Il quadro delle misure necessarie si completa con il:

- rafforzamento e armonizzazione del quadro istituzionale e normativo finalizzato alla gestione integrata dell'area marina- costiera.
- preparazione e adozione di piani di azione che assicurino il coordinamento tra i diversi livelli dell'amministrazione.
- consolidare l'informazione e la formazione del pubblico e di settori-bersaglio specifici, sui processi costieri (naturali e antropici), coinvolgendo associazioni ambientaliste, mass-media, sistema scolastico e amministrazioni.
- implementare e rendere organico il quadro delle conoscenze dell'ambiente marino e costiero per strutturare un adeguato sistema di controllo e monitoraggio. In tal senso opera il "Programma di monitoraggio per il controllo dell'ambiente marino-costiero" del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in collaborazione con le Regioni marittime;
- promozione di strategie socio-economiche e insediative, a medio e lungo termine, miranti alla riduzione del carico antropico sulle fasce costiere attraverso la regolamentazione delle attività produttive e degli insediamenti urbani; la delocalizzazione di attività ad alto rischio; l'incentivazione di quelle compatibili; la conservazione delle aree libere.
- elaborazione di indicatori ambientali di settore e di sviluppo sostenibile, finalizzati ad assicurare il rispetto e il conseguimento degli obiettivi ambientali prefissati.
- sviluppo di tecnologie atte a ridurre le fonti di inquinamento di origine terrestre, legate sia alle attività industriali che agli insediamenti urbani.
- azioni che contribuiscano a spostare il baricentro dal consumo alla fruizione dello

spazio e delle risorse, naturali e culturali, finalizzata alla conservazione della natura;

- promozione delle attività culturali e ricreative che favoriscano la destagionalizzazione dei flussi turistici.

**198** Gli indicatori devono essere definiti sia in rapporto alle componenti cui sono riferiti (integrità ecologica, efficienza economica, equità sociale e protezione delle eredità culturali) che ai processi, ecologici o socio-economici, per i quali sono usati. Occorre tener conto dei cicli biogeochimici; della biodiversità; della pressione umana; degli impatti esercitati dagli usi delle risorse. La lista degli indicatori chiave è riportata in tabella 4.2.

**199** *Strumenti normativi.* La Convenzione di Barcellona riguarda sia l'ambiente marino che la gestione integrata delle aree costiere. L'accordo RaMoGe è un trattato italo-franco-monegasco relativo alla protezione delle acque marine, stipulato nel 1976 e ratificato dall'Italia nel 1980 (Legge 746). Con la Legge 979/82 il legislatore ha introdotto la tutela del mare e delle coste dall'inquinamento e come promozione e valorizzazione delle risorse marine. Il DLgs 112/98, delinea i confini tra le funzioni e i compiti di interesse nazionale e le competenze conferite a Regioni ed Enti Locali. Uno strumento cardine è il sistema di pianificazione dell'utilizzo del territorio: piani regolatori generali, piani territoriali di coordinamento, piani settoriali, piani speciali, piani di pronto intervento. Altri strumenti utilizzabili sono strumenti economici, accordi volontari con i settori economici, soluzioni tecnologiche, comunicazione, ricerca e formazione.

Tabella 4.2 Obiettivi, indicatori e target per la protezione e l'uso sostenibile della natura e della biodiversità, del suolo e del mare

| OBIETTIVI GENERALI   | OBIETTIVI SPECIFICI  | INDICATORI   | TARGET   |
|--|--|--|--|
| Conservazione della biodiversità   | Conservazione, tutela ed uso sostenibile delle risorse naturali biotiche ed abiotiche;<br>Protezione e conservazione del patrimonio culturale e sociale, in particolare nella regione mediterranea;<br>Sviluppo delle tecniche tradizionali e/o innovative di gestione del territorio per la conservazione della biodiversità;<br>Promozione della biosicurezza;<br>Prevenzione e riduzione o eliminazione dell'impatto sugli ecosistemi, gli habitat e le specie autoctone derivante dall'introduzione di specie aliene.  | Percentuale di specie minacciate sul totale delle specie native;<br>Superficie adibita ad agricoltura intensiva;<br>Usò del suolo: cambiamento da area naturale ad area edificata;<br>Superficie agro-pastorale per fascia altimetrica;<br>Superficie disboscata sul totale dell'area boschiva;<br>Superficie aree golenali occupate da insediamenti e infrastrutture;<br>Trasformazione degli ambiti naturali e storico-culturali;<br>% di aree protette sul totale del territorio nazionale. | Ridurre il numero di specie minacciate a meno dell'1% del totale delle specie in ogni classe;<br><br>Raggiunto nel 2000 l'obiettivo del 10%, è ragionevole prospettare per il 2012 un obiettivo equivalente con un'analisi dei benefici ambientali e un ampio confronto con gli stakeholder. |
|  | Completamento delle conoscenze ecosistemiche e scientifiche, in particolare delle pressioni sulla biosfera (flora e fauna) e sull'integrità del territorio;<br>Miglioramento dell'efficacia dei sistemi di monitoraggio, vigilanza e protezione  |  |  |
|  | Estensione delle coltivazioni, adozione di buone pratiche agricole, adozione di pratiche biologiche o ecocompatibili, gestione sostenibile delle foreste   | Superfici a coltivazione biologica ed a macchia e/o bosco in rapporto alla superficie totale;<br>Superficie forestale certificata per la gestione sostenibile.   |  |
|  | Recupero della funzionalità dei sistemi naturali e agricoli nelle aree montane, collinari, di pianura e marini;<br>Sviluppo dell'occupazione nei settori dell'uso sostenibile delle risorse naturali.  | Numero e superficie delle aree protette e dei parchi terrestri e marini;<br>Numero degli addetti alla gestione dei parchi e alle attività che insistono sulle aree protette  |  |
| Protezione del territorio dai rischi idrogeologici, sismici e vulcanici e dai fenomeni erosivi delle coste | Sviluppare norme e strumenti legislativi per la gestione in sicurezza del territorio;<br>Rendere sicure le aree a più alto rischio;<br>Adeguare il patrimonio edilizio esistente;<br>Incrementare la sicurezza degli impianti ad alto rischio;<br>Incrementare la sicurezza delle reti di infrastrutture in aree a rischio e degli edifici strategici;<br>Realizzare strumenti a supporto delle reti decisionali;<br>Sviluppare la zonazione della pericolosità e del rischio;<br>Incentivare la ricerca;<br>Sviluppare la zonazione della pericolosità e del rischio. | Numero di comuni per i quali è stato dichiarato uno stato di calamità naturale;<br>Numero di vittime colpite da eventi idrogeologici estremi.<br>Aree a rischio molto elevato ai sensi della normativa vigente.  | Sviluppare efficaci politiche di prevenzione ed efficaci interventi di mitigazione sostenibile (ridurre le perdite umane, ambientali, sociali ed economiche conseguenti ai disastri naturali).   |
|  | Proteggere le coste dai fenomeni erosivi e le aree costiere dai fenomeni di subsidenza naturale ed antropica.  | Variazioni del profilo delle linee di costa  |  |
|  | Recuperare la funzionalità dei sistemi naturali e agricoli<br>Curare la manutenzione delle opere di mitigazione Assicurazioni;<br>Ridurre l'imposizione fiscale sulle attività di risanamento del territorio;<br>Snellire le procedure.  | Valori assoluti e rapporto tra investimenti dello Stato destinati agli interventi di emergenza ed investimenti destinati ad opere di prevenzione.  | Recupero funzionale e paesaggistico del territorio e della costa;<br>Favorire lo sviluppo eco-compatibile delle aree più deboli del Paese;   |
|  | Costruire una base dati informativa;<br>Sviluppare procedure, strumenti e linee guida per le Amministrazioni Locali;<br>Adozione di politiche di consenso verso gli interventi di stabilizzazione e sulle modalità di gestione del territorio;<br>Introdurre nuove normative per la pianificazione del territorio;<br>Migliorare la capacità di intervento delle comunità locali nelle calamità naturali.  | Numero di comuni dichiarati in stato di calamità naturale.   | Riconoscere l'importanza delle economie locali;<br>Incoraggiare la resilienza del territorio<br>Adottare una politica di consenso a livello locale.  |

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| Riduzione e prevenzione del fenomeno della desertificazione   | Aggiornamento dell'inventario forestale nazionale e proposizione di una nuova Legge-Quadro e di un nuovo piano forestale;<br>Sviluppo della produzione vivaistica;<br>gestione del territorio che tenga conto delle caratteristiche e della vocazione dei suoli; ;<br>Valorizzazione e coordinamento dei Servizi regionali.   |  |  |
|   | Aumento dell'efficacia dei sistemi di prevenzione e lotta agli incendi.   | Estensione delle aree percorse dal fuoco.  |  |
|   | Adozione di sistemi di produzione agricola più compatibili con l'ambiente;<br>Incremento dell'impiego della frazione organica di rifiuti solidi urbani derivata dalla raccolta differenziata e di origine agricola per la produzione di compost di qualità;<br>Controllo della pressione delle attività turistiche sulle aree vulnerabili.  |  |  |
|   | Sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani   |  |  |
| Riduzione dell'inquinamento nelle acque interne, nell'ambiente marino e nei suoli   | Riduzione e prevenzione dei rischi connessi al trasporto marittimo di idrocarburi e altre sostanze pericolose.  |  |  |
|   | Rispetto dei criteri di compatibilità ambientale nello sfruttamento degli idrocarburi.  |  |  |
|   | Riduzione dell'impatto degli inquinanti tellurici.  |  | -100% 31/12/2008   |
|   | Riduzione dell'impatto derivato dalla maricoltura.  | kg di TN e TP per tonnellata di biomassa prodotta per anno   |  |
|   | Miglioramento della qualità delle acque di balneazione.   | % litorale balneabile  | 100% del litorale nazionale  |
| Riduzione della pressione antropica sui sistemi naturali, sul suolo a destinazione agricola e forestale, sul mare e sulle coste | Riduzione del consumo del suolo, in particolare nelle aree più sensibili e nella fascia costiera, da parte di attività produttive, infrastrutture e attività edilizie;<br>Recupero dell'edificato residenziale ed urbano;<br>Rivitalizzazione dei <i>waterfront</i> urbani,<br>Recupero/riuso di aree storiche portuali a fini turistico/ricreativi e per il terziario avanzato;<br>Utilizzo delle aree portuali dismesse;<br>Ottimizzazione della rete stradale esistente;<br>Rinaturalizzazione degli spazi urbani non edificati;<br>Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati. | Aree (kmq %) recuperati o rinaturalizzati  |  |
|   | Redistribuzione e gestione dei flussi turistici che esercitano impatti critici sui sistemi e sulle risorse naturali;<br>Incentivazione delle buone pratiche di uso delle risorse e di contenimento delle pressioni sull'ambiente degli insediamenti turistici.  | numero di applicazioni turistiche sostenibili attivate e realizzate;<br><br>numero di strutture ricettive certificate EMAS, ISO 14000 e di marchi di qualità                               |  |
|   | Riduzione delle attività di prelievo delle risorse e della pesca  | Riduzione % naviglio da pesca;<br>%scarto in peso e n° specie e individui/unità di sforzo considerata;<br>% di giovanili sbarcati / catturati kw/ora di pesca;<br>t per attrezzo di pesca. | -7% al 31/12/2001;<br><br>50% in più delle norme ICCAT su taglie minime. |
|   | Riduzione dell'impatto di attività e strutture portuali   |  |  |



## CAPITOLO 5: QUALITA' DELL'AMBIENTE E QUALITA' DELLA VITA NEGLI AMBIENTI URBANI

**200** La qualità della vita, non soltanto degli esseri umani, dipende direttamente dalla qualità dell'ambiente, dell'aria, dell'acqua, del suolo e del cibo. La stessa salute dell'uomo deve essere definita non meramente come assenza di malattie o infermità ma, in positivo, come stato generale di benessere fisico, mentale e sociale (Organizzazione Mondiale della Sanità - OMS). I processi che determinano gli effetti dell'ambiente sulla salute non sono semplici e devono essere in molti casi ancora chiariti. Tuttavia la qualità dell'ambiente è, con evidenza, percepita dalla popolazione come fattore determinante del proprio benessere.

**201** Alcune malattie, in particolare respiratorie, allergiche, degenerative e alcuni danni al sistema ormonale, stati di sofferenza a carico in particolare di bambini, adolescenti, anziani e disabili, sono più che sospettate di essere originate dalle prolungate esposizioni agli agenti inquinanti delle matrici ambientali. L'inquinamento ambientale è anche all'origine di un buon numero di patologie acute. Non è dunque sufficiente una politica di protezione della salute che non contempla tra le sue coordinate fondamentali la qualità dell'ambiente. Questo obiettivo va perseguito tanto per ragioni sanitarie, in omaggio ai principi di prevenzione e precauzione, quanto per dare qualità alla vita della popolazione. La stessa fruizione della natura deve essere sempre più gratificante, non solo negli spazi esotici e d'evasione, ma nella dimensione della vita di tutti i giorni.

**202** Il punto di concentrazione delle criticità ambientali di maggior impatto sul benessere dell'uomo è lo spazio urbano che, proprio per tale ragione, costituisce un luogo di peculiare attenzione delle strategie generali per lo sviluppo sostenibile ed anche la sede di iniziative di partecipazione reale, di grande portata etica e strategica, che vanno sotto il nome di Agende 21 locali.

**203** I fattori ambientali che influenzano la qualità della vita sono in gran numero e si determinano in gran parte nelle aree fortemente antropizzate. Alcuni comportamenti sociali connessi ai rapporti con l'ambiente ed il territorio, come abusivismo e criminalità specifica, pongono problematiche differenziate, complesse e interagenti che vanno affrontate con soluzioni originali ed innovative.

### 5.1 L'ambiente urbano

**204** Il tema "ambiente urbano" ha ormai assunto il ruolo di questione ambientale tra le più critiche. Di recente si è imposto nell'agenda delle politiche

europee e nazionali. Le principali diagnosi prodotte sull'ambiente urbano in Italia fanno emergere il fenomeno della concentrazione insediativa sulle coste (il 14% del territorio nazionale in cui nel '91 si trovava il 30% della popolazione italiana) e dell'ampliamento delle aree metropolitane in cui il comune centrale assume sempre più il ruolo di riferimento amministrativo, produttivo e culturale e la residenza si allontana nelle aree di cintura, ma rimane dipendente dal centro. Come conseguenza di ciò, si riconferma in modo significativo il nodo "mobilità - rumore - inquinamento atmosferico - congestione - degrado della qualità di vita". La mobilità urbana rappresenta una quota sempre più consistente della mobilità totale e di quella motorizzata (un 30% del totale), mentre declina vistosamente l'impiego del trasporto pubblico.

**205** Di conseguenza le emissioni d'ossidi d'azoto (aumentate da 1,6 milioni di tonnellate nel 1985 a 2,1 milioni di tonnellate nel 1992) producono in numerose aree urbane il fenomeno di concentrazioni superiori ai valori limite annuali, con frequenti superamenti dei valori d'attenzione e/o d'allarme. Va però evidenziato anche che l'incremento delle emissioni di ossidi d'azoto è rallentato negli ultimi anni (come conseguenza del progressivo rinnovo del parco veicoli circolante), così come sostanzialmente stabili appaiono, negli anni più recenti, le emissioni di monossido di carbonio (circa 9 milioni di tonnellate/anno), per le quali si prevede anzi una possibile riduzione nel breve e medio periodo, anche in questo caso come conseguenza delle più stringenti norme di emissione introdotte per gli autoveicoli.

**206** Si riducono, infine, le concentrazioni di piombo, per effetto della diffusione della benzina verde e delle marmitte catalitiche, ma ad un ritmo molto più lento rispetto al resto d'Europa. Altri inquinanti atmosferici si impongono però all'attenzione: lo smog fotochimico estivo e le concentrazioni di ozono, il benzene e il particolato fine (PM<sub>10</sub>), soprattutto a fronte delle nuove soglie normative definite in ambito europeo.

**207** La stessa criticità è da segnalare per il rumore per il quale in ambito urbano i valori limite sono largamente superati (in molte aree residenziali si superano anche le soglie ammissibili per le aree esclusivamente industriali).

**208** Sono già stati esaminati altri temi di rilevanza urbana, quali i rifiuti, l'inquinamento delle acque, la contaminazione del suolo, il rischio tecnologico e naturale, le emissioni climalteranti, la riduzione delle aree e delle specie naturali. In questo quadro si evidenzia l'inadeguatezza degli attuali strumenti di pianificazione e governo dello sviluppo urbano, troppo ancorati a chiavi di lettura e suddivisioni amministrative che hanno poco a

che fare con i fenomeni ambientali e le più recenti trasformazioni territoriali (si pensi anche all'estrema frammentazione amministrativa con il 72% circa degli 8.102 comuni italiani che ha meno di 5.000 abitanti).

**209** Le analisi disponibili sulla *performance* delle politiche locali evidenzia infine il già noto squilibrio tra il sud e il centro nord, con le città meridionali coinvolte da processi di crescita edilizia o di trasformazione urbana, ma non ancora capaci delle necessarie politiche ambientali per governarne lo sviluppo. A titolo di esempio si ricordi che a fronte di più di 100 comuni del centro nord che nel 1999 avevano già raggiunto un tasso di Raccolta Differenziata (RD) dei rifiuti superiore al 50%, le regioni meridionali producono meno del 3% del totale dei recuperi nazionali. In gran parte di queste aree inoltre lo smaltimento dei rifiuti è imperniato su una rete polverizzata e sovente incontrollata di discariche, ove si registrano anche pesanti infiltrazioni della criminalità organizzata. Se il 70% delle famiglie delle grandi città del Nord-Ovest ha dichiarato di disporre di aree verdi raggiungibili a piedi in 15 minuti da casa, al Sud questo dato scende ad una media del 40%, con Palermo e Napoli rispettivamente al 28,5% e 33,6%.

**210** Può comunque essere favorevolmente sottolineata la dimensione più contenuta, in Italia, dei processi di trasformazione insediativa rispetto ad altri contesti europei e extraeuropei ed il mantenersi nel tempo di alcuni dei caratteri "tipici" delle città italiane: città medio – piccole, comunità ancora coese, qualità ambientale e storica di un certo rilievo, cultura urbana e capacità di governo di molte amministrazioni locali, che nell'insieme rappresentano un oggettivo fattore di mitigazione e un possibile punto di forza per una svolta in positivo. Le risorse storico-culturali e architettoniche, grandi e minute, di cui è ricchissimo il nostro Paese continuano a rappresentare un risorsa strategica per molte aree urbane: i visitatori continuano a crescere e gli introiti dei musei sono triplicati in 10 anni.

**211** Sul piano della capacità di risposta e della iniziativa di governo, dopo aver registrato un ritardo notevole, sembra aprirsi oggi una fase nuova che potrebbe corrispondere alle richieste che negli ultimi anni sono arrivate dall'alto (l'Europa) e dal basso (le associazioni ambientaliste e i cittadini): si registrano infatti nuovi protagonisti ambientali virtuosi di un numero crescente di amministrazioni locali e si configura in modo sempre più esplicito un possibile disegno strategico da parte dei livelli nazionali di governo e di alcune regioni.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**212** Gli obiettivi generali indicati di seguito, adattano all'Italia le 4 priorità generali formalizzate

nel 1998 con l'adozione del "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'UE" (COM 1998/605):

- *Riequilibrio territoriale.* Perseguire un assetto territoriale ed urbanistico equilibrato, su base nazionale e tenendo conto delle specificità geografiche, che riduca il consumo di suolo e di aree naturali, promuova la gestione ottimale delle risorse fisiche e la qualità degli insediamenti urbani; che risolva il nodo dei rapporti fra le diverse città e fra aree urbane ed aree rurali e naturali secondo i principi del policentrismo, dell'integrazione funzionale, della cooperazione e della sostenibilità ambientale.
- *Migliore qualità dell'ambiente urbano.* Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente di vita (aria, rumore, acque, verde, paesaggio e qualità estetica), intervenendo sui principali fattori causali, garantendo standard socio-sanitari adeguati, recuperando la qualità storica e naturalistica delle aree urbane e riqualificando il tessuto edilizio e gli spazi di interesse collettivo, ciò sia in senso ambientale che sociale, prevedendo interventi tesi a favorire l'inclusione sociale e l'autonomia dei soggetti deboli, bambini, adolescenti, anziani e disabili.
- *Uso sostenibile delle risorse ambientali.* Promuovere un uso sostenibile delle risorse naturali (energia, acque, materiali,...), riducendo la pressione su di esse esercitata, anche con riferimento alle ricadute globali del loro utilizzo, introducendo soluzioni e comportamenti innovativi e garantendo l'adeguamento dei servizi e delle infrastrutture necessarie allo scopo.
- *Valorizzazione delle risorse socio-economiche locali e loro equa distribuzione.* Promuovere lo sviluppo socioeconomico sostenibile e l'occupazione nelle città, rafforzando la programmazione integrata, valorizzando e facendo tra loro cooperare le economie locali, adeguatamente integrate da obiettivi di sostenibilità ambientale. Incentivare le imprese alle buone pratiche ed alla responsabilità ambientale. Garantire la permanenza nei quartieri delle attività artigianali con forte tipicità ed orientamento sociale. Garantire l'equità nella distribuzione delle risorse e dei servizi, la coesione e integrazione sociale, il senso di appartenenza, la convivenza e la vivibilità delle aree urbane.
- *Miglioramento delle qualità sociali e della partecipazione democratica.* Migliorare, a livello locale, la capacità di gestione ambientale integrata e la partecipazione della comunità ai processi decisionali. Valorizzare lo sforzo di innovazione ambientale già in atto in alcune aree urbane e promuovere

l'attivazione delle aree urbane in maggiore ritardo.

**213** Per articolare, a partire dalle priorità sopra indicate, gli obiettivi specifici del Piano d'azione ambientale, si sono assunti come riferimento due principi base della sostenibilità ambientale locale: migliorare la qualità ambientale e urbana e ridurre la pressione del metabolismo urbano sulle risorse locali e globali.

**214** Gli obiettivi così individuati sono riportati in tabella 5.1. La lista di indicatori ivi riportata è stata selezionata con la funzione esplicita di monitoraggio e miglioramento nel tempo della Strategia per lo sviluppo sostenibile. Essa comprende quindi tutte le tipologie di indicatori.

**215** Le funzioni di indirizzo e coordinamento che, nell'attuale assetto dei poteri, sono generalmente ricondotte alle competenze dello stato centrale, rappresentano l'elemento strategico sul quale costruire una politica nazionale di sostenibilità per le aree urbane. Queste funzioni vengono infatti ritenute indispensabili per attivare 5 specifiche linee d'azione. Ogni linea d'azione è costituita da un pacchetto di sub-azioni coerenti tra loro che specificano meglio il contenuto della linea e identificano il campo di intervento.

**216** *Linea 1: rafforzamento e promozione dell'orientamento sostenibile dei Piani locali (territoriali e di settore) e loro integrazione con i processi di Agenda 21 locale mediante:*

- integrazione della sostenibilità come criterio/obiettivo nelle sedi di programmazione dello sviluppo economico territoriale (piani settoriali e pianificazione urbanistica). Sul territorio si affastellano in modo incoerente nuovi strumenti, procedure, pianificazioni separate e di settore creando conflitti, inefficienze e paralisi decisionale. La crescente adesione ai principi dello sviluppo sostenibile da parte delle amministrazioni locali con l'adozione dell'Agenda 21 locale non configura un livello di pianificazione aggiuntivo ma un modello partecipativo per l'integrazione nella pianificazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale. Il successo di questo gruppo di azioni è valutabile in funzione del numero e della diffusione territoriale di esperienze mirate all'integrazione della sostenibilità nei piani di settore (territoriali, trasporti, rifiuti, etc,...);
- rafforzamento della pianificazione ambientale "di settore" e sua integrazione nei processi di Agenda 21: rilancio della pianificazione ambientale locale (Piani di risanamento acustico e atmosferico, Piani Urbani del traffico, Piani energetici, Piani dei rifiuti...). Promozione di approcci integrati e più efficienti

livelli di coordinamento fra piani di settore e piani territoriali. Definizione ed adeguamento di obiettivi e target per i piani locali, laddove non già definiti dalle norme UE e nel rispetto dell'autonomia legislativa regionale. Diffusione di pratiche di pianificazione più avanzate, di innovazioni metodologiche mirate alla integrazione della pianificazione settoriale e al loro utilizzo a supporto dei processi di Agenda 21 locale, al fine di rafforzarne il carattere partecipato e mirato all'azione. Individuazione di adeguati strumenti di incentivazione della pianificazione e consolidamento dell'attività centrale di monitoraggio sui piani locali.

**217** *Linea 2: rafforzamento e promozione dell'orientamento sostenibile dei Programmi di intervento dedicati alla riqualificazione urbana e ambientale mediante:*

- rafforzamento del contenuto sostenibile dei Fondi Strutturali europei investiti dall'Italia nelle aree urbane obiettivo 1. Rafforzamento della capacità del governo centrale e di quelli regionali mirata ad orientare in senso sostenibile le risorse finanziarie mobilitate dai Fondi Strutturali; valutazione preventiva del loro impatto ambientale strategico, in rapporto agli obiettivi fissati da questo Piano per le diverse componenti ambientali;
- verifica e rilancio dei Programmi di riqualificazione urbana già istituiti dal Ministero dei Lavori Pubblici. Monitoraggio sulla loro efficacia ambientale, rafforzamento delle coerenze strategiche e dei contenuti sociali e ambientali, coordinamento con altre iniziative di carattere ambientale, rifinanziamento e diffusione;
- rilancio dei programmi di bonifica definiti per iniziativa nazionale. Monitoraggio, rifinanziamento, diffusione e loro perfezionamento mirato a promuovere anche un approccio integrato (bonifiche - riciclaggio demolizioni - nuove funzioni urbane - progettazione edilizia sostenibile);
- individuazione di nuovi strumenti di riqualificazione ambientale urbana, anche di carattere sperimentale, con lo scopo di affrontare tematiche prioritarie o emergenti ma non ancora oggetto di sostegni finanziari specifici. Tra queste:
  - progetti per la mobilità sostenibile, ampliamento della rete ciclopedonale, rafforzamento e diversificazione dell'offerta di servizi di trasporto collettivo con minibus a chiamata, *carsharing*, *carpooling*, *mobility management*, etc.;

- progetti mirati alla sostenibilità ambientale nelle città costiere, storiche e con vocazioni turistiche;
- progetti di riqualificazione naturalistica e diffusione di reti ecologiche in contesti urbani e periurbani;
- progetti di sostegno e di accelerazione agli interventi in materia di risanamento acustico;
- progetti Integrati di riqualificazione nelle zone di edilizia abusiva;
- promozione delle tecniche di edilizia ecocompatibile. Migliorare la qualità degli ambienti e degli edifici garantendo standard sanitari adeguati e risparmio di materia ed energia tramite la diffusione di tecniche di bioingegneria e bioedilizia.
- attivazione di misure atte a consentire la piena autonomia ed a favorire la vita sociale e di relazione dei bambini, degli adolescenti, degli anziani e dei disabili nell'ambito del contesto urbano, attraverso la realizzazione di interventi che, anche in linea con i principi della Legge 285/97, prevedano:
  - la partecipazione delle fasce sociali deboli alla fase di elaborazione progettuale degli interventi (progettazione partecipata);
  - la realizzazione di percorsi sicuri;
  - l'adozione di soluzioni abitative che siano adeguate alla disabilità fisica e l'abbattimento delle barriere architettoniche, oltre che nel più ampio contesto urbano, anche nell'edilizia scolastica e nell'edilizia pubblica in generale;
  - la creazione di spazi a misura di bambino coinvolgendolo nella loro ideazione e nella progettazione.

**218 Linea 3: utilizzazione della leva fiscale e di misure di carattere economico per promuovere la sostenibilità locale mediante:**

- perfezionamento delle misure fiscali e creditizie esistenti e associate alla riqualificazione edilizia urbana, previo monitoraggio dell'attuale efficacia;
- perfezionamento del sistema incentivi, tasse e tariffe che coinvolgono l'uso di risorse ambientali, i servizi il consumo di beni (acque, rifiuti, energia, trasporto pubblico, auto private, elettrodomestici). Sviluppo di un sistema mirato a promuovere o penalizzare comportamenti di imprese e cittadini in funzione di obiettivi ambientali;
- incentivazione all'adozione di fonti di energia alternativa e di buone pratiche ambientali, in particolare per i centri sportivi e ricreativi, gli insediamenti turistici e le strutture ricettive;

- promozione di strumenti di gestione innovativa quali *Project financing*, Contratti di servizio, etc.

**219 Linea 4: promozione dell'innovazione amministrativa e gestionale orientata alla sostenibilità nel sistema delle Istituzioni locali mediante:**

- definizione e promozione di forme innovative di assetto della pubblica amministrazione locale. Promozione della sostituzione progressiva della tradizionale articolazione delle competenze, sia gerarchica che settoriale, con assetti più elastici ed adattabili all'evoluzione dei fenomeni, coerenti con precise "funzioni obiettivo" individuate e condivise nell'ambito dei processi di pianificazione sostenibile dello sviluppo (Agende 21 locali);
- adozione di procedure di valutazione ambientale strategica delle politiche locali (piani, programmi, normative, atti amministrativi): definizione di forme e contesti procedurali e di criteri generali e adattabili alle diverse situazioni locali per la valutazione preventiva dell'impatto delle politiche locali in relazione agli obiettivi di sostenibilità globali e locali;
- introduzione di "convenienze" e meccanismi premianti. Adozione di obiettivi per la valutazione della *performance* del personale pubblico locale e di incentivi economici, agganciati a realizzazioni in campo ambientale ed in favore della sostenibilità; corsie preferenziali per l'accesso a finanziamenti pubblici nazionali per chi abbia avviato programmazione integrata e partecipata (Agende 21 locali);

- sostegno a forme di governo e di cooperazione a scala sovracomunale ed alle autorità metropolitane, adottando il nuovo approccio con tavoli di concertazione paritaria tra Comuni e Province; Province o altri Enti di Governo di aree vaste, che svolgano un ruolo di coordinamento tra enti e di supporto ai comuni medio-piccoli in materia di sostenibilità

**220 Linea 5: miglioramento a livello locale della capacità di governo ambientale e della partecipazione ai processi decisionali mediante:**

- completamento, verifica ed eventualmente rilancio delle azioni promosse a livello centrale negli anni recenti, mirate a facilitare lo sforzo in atto da parte delle amministrazioni pubbliche locali in materia di Agende 21 locali e di pianificazione integrata e partecipata, ed a ridurre le difficoltà delle aree più in ritardo. Ci si riferisce ad azioni, già previste o in corso di

attuazione da parte di enti di rilevanza nazionale, come il Premio città sostenibili e il Premio città dei bambini; il sostegno alla creazione di rete e alleanze tra Amministrazioni locali; il Sistema nazionale degli indicatori urbani e l'Osservatorio sulla qualità urbana; il supporto scientifico alle Agende 21 in città medio-piccole; i finanziamenti mirati per piani ambientali partecipati; le Linee guida per le Agende 21 locali; la Banca dati e l'Osservatorio sulle buone pratiche locali; la formazione mirata alla PA; l'informazione mirata ai cittadini mediante la RAI; la Legge sulla contabilità ambientale; il coordinamento e supporto al progetto UE sugli Indicatori locali;

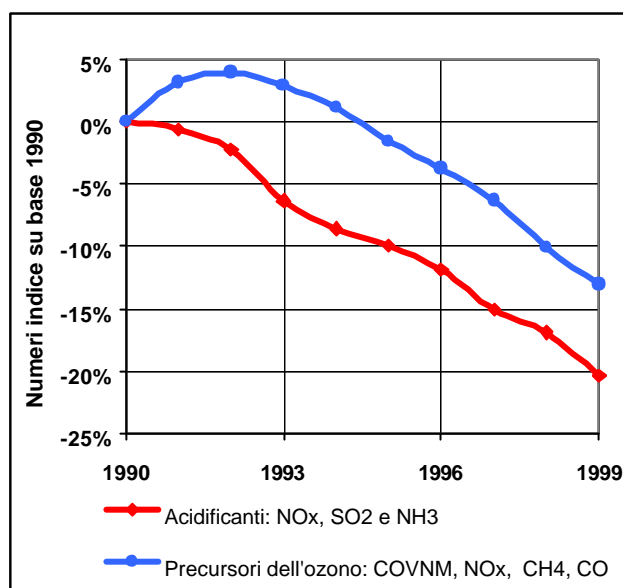
- nuove iniziative per la promozione di strumenti innovativi di gestione ambientale integrata nella Pubblica amministrazione: incentivi economici mirati (co-finanziamento sulla base di bandi) e sostegno tecnico (linee guida, formazione, progetti pilota, etc.) per la diffusione di sistemi di analisi e organizzazione delle conoscenze (indicatori di sostenibilità, impronta ecologica, contabilità ambientale...); esperienze di progettazione partecipata come la Agenda 21 locale; strumenti innovativi di dialogo tra amministrazione e cittadini; tecniche e strumenti per promuovere il partenariato con i settori *no-profit* e per perfezionare gli attuali strumenti di rapporto tra pubblico e privato (Legge 662/96 - accordo quadro,...); innovazione e certificazione ambientale delle attività di competenza diretta delle pubbliche amministrazioni: Progetti pilota per il riorientamento in senso ambientale delle politiche di acquisto degli Enti Locali; EMAS o ISO 14001 applicato alle parti di Piano d'azione ambientale di stretta competenza della PA; EMAS/ISO applicato alle aziende pubbliche di servizi pubblici;
- promozione di un ruolo attivo delle Amministrazioni locali a favore dell'innovazione ambientale nelle imprese locali: azioni di promozione della certificazione ambientale EMAS/ISO nelle aziende di servizi pubblico - private; con la diffusione di informazioni su tecnologie pulite e EMAS, con la valorizzazione in senso ambientale degli Sportelli unici, sviluppando il *benchmarking* e una gestione del sistema autorizzativo mirata alla promozione di accordi positivi (minori tasse o sanzioni locali, in cambio di alte performance ambientali).

## 5.2 La qualità dell'aria

221 L'inquinamento atmosferico è responsabile del deterioramento della qualità dell'aria respirata e delle deposizioni che provocano danni ai suoli, alle acque superficiali, alla vegetazione, ai

materiali e al patrimonio architettonico. Le deposizioni di zolfo e azoto sono la causa dei fenomeni di acidificazione ed eutrofizzazione. L'ozono si forma a partire da ossidi di azoto e composti organici volatili in presenza di radiazione solare. L'ozono è causa di riduzione delle funzioni respiratorie e di irritazione delle mucose. Alte concentrazioni di ozono provocano danni alle colture riducendo la resa agricola, alle foreste riducendo l'attività fotosintetica ed a plastiche, vernici e fibre tessili.

**Figura 5.1**  
Fattori di pressione sulla qualità dell'aria in Italia:  
sostanze acidificanti e precursori dell'ozono (EU HL 3, 4)



Nota: valori anno base  
NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> e NH<sub>3</sub> = 6,1 Mt eq  
COVNM, NO<sub>x</sub>, CH<sub>4</sub>, CO = 9,3 Mt TOPF  
Fonte: ANPA, 2001

222 Una volta emesse, le sostanze sono trasportate dal vento, disperse dai moti turbolenti e trasformate dalla presenza di luce o acqua o dalle reciproche interazioni; può quindi accadere che le concentrazioni o le deposizioni al suolo in un'area siano il risultato di emissioni prossime o lontane centinaia di chilometri (inquinamento transfrontaliero). Secondo una stima del 1997 il 75% dello zolfo, il 70% degli ossidi di azoto ed il 47% dell'ammoniaca emessi in Italia viaggiano oltre le frontiere nazionali. Per contro, il 58% dello zolfo, il 30% degli ossidi di azoto ed il 12% dell'ammoniaca che si depone sul nostro territorio proviene da altri Paesi (figura. 5.1).

223 In Italia le politiche comunitarie e la ristrutturazione di processi industriali hanno condotto alla riduzione delle emissioni di zolfo e piombo, con corrispondenti significative riduzioni delle concentrazioni di anidride solforosa e piombo in atmosfera. Meno consistenti sono le riduzioni di emissioni da fonti diffuse come trasporti ed agricoltura, a eccezione del piombo.

**224** Per comprendere le interazioni tra sistema economico e qualità dell'aria occorre considerare che:

- la produzione energetica dipende prevalentemente da combustibili fossili;
- nel sistema industriale nazionale prevalgono le PMI che, per taglia e dispersione territoriale, hanno difficoltà ad adeguare le proprie tecnologie per ridurre l'impatto sull'ambiente;
- il contributo del settore trasporti è predominante e non mostra significative riduzioni delle emissioni nel tempo;
- predomina il trasporto privato su quello pubblico nelle aree urbane;
- la pressione turistica in luoghi di pregio è causa di intense emissioni da traffico;
- il patrimonio storico artistico del Paese, per lo più concentrato nelle città, è esposto ad alte concentrazioni inquinanti e dannose deposizioni;
- la socialità è influenzata dalla qualità e salubrità degli spazi urbani dei quali soffre il degrado;
- la particolarità mediterranea, per l'insieme di fattori climatici e meteorologici, aggrava la fenomenologia dell'inquinamento da ozono e polveri.

**225** Il settore che contribuisce in modo predominante alle emissioni di  $SO_2$ , in diminuzione a partire dal 1980, è quello energetico e l'industria di trasformazione; mentre benefici si sono tratti dalla conversione del riscaldamento domestico a metano. Per contro, le emissioni di *ossidi di azoto* crescono costantemente tra il 1980 e il 1992, anno dal quale l'andamento s'inverte. Il contributo del settore del trasporto stradale è predominante. I trasporti stradali, con il 46% delle 2.276 kt totali emesse nel 1997, sono anche i maggiori responsabili delle emissioni di *composti organici volatili* diversi dal metano (COVNM), mentre la seconda fonte è costituita dai solventi, con il 25%. Uno dei COVNM più noti è il *benzene*, composto naturale del petrolio e dei suoi derivati; può formarsi nel processo di raffinazione delle benzine ed è rilasciato durante i processi di combustione ed evaporazione; può produrre tumori compresi linfomi e leucemia. Il 65% del contributo proviene dal trasporto stradale. Nel 1997 il settore trasporti produceva inoltre il 72% del *monossido di carbonio*, CO, il 46% dei *composti organici volatili*, COV, il 53% degli ossidi di azoto, oltre al 24% dell'anidride carbonica.

**226** *Polveri sospese* o materia particolata (PM) sono i termini generici per un'ampia classe di sostanze diverse dal punto di vista chimico-fisico, in forma di particelle, liquide o solide, con diverse dimensioni. In prima approssimazione si può

supporre che circa il 70-80% del particolato totale sospeso sia di diametro inferiore a  $10\mu m$ . Attualmente non esistono stime consolidate sulle emissioni di polveri in Italia; alcuni scenari utilizzati in *Autooil 2* (CE) stimano circa 250.000 tonnellate annue con contributi paritetici di industria e trasporti intorno al 20%.

**227** Nel 1997 il 71% del monossido di carbonio (CO) proveniva dal settore del trasporto stradale, mentre solo il 13% era prodotto dalle fonti fisse di combustione industriali e domestiche. Nel 1991 si registrava il picco delle emissioni di CO con più di 8.000 kt / anno.

**228** Le emissioni di ammoniaca,  $NH_3$ , non hanno subito variazioni dal 1988 al 1997, con un'emissione complessiva di poco inferiore alle 500 kt/anno. Il 92% delle emissioni del '97 proveniva dall'agricoltura, settore allevamento, seguito dai processi produttivi che in un decennio hanno ridotto del 60% il loro contributo. I composti azotati presenti nelle deposizioni, raggiungono le acque sotto forma di nutrienti che influenzano lo sviluppo delle alghe e la potabilità dell'acqua.

**229** La maggior parte dei *metalli pesanti* e dei *composti organici persistenti*, è poco solubile in acqua, si accumula nei sedimenti di fondo e negli organismi, dove esplica un'attività tossica. I solfati e i nitrati, che derivano per lo più dagli ossidi di zolfo e di azoto prodotti da combustioni industriali, domestiche e dal traffico veicolare, conferiscono alle deposizioni carattere acido.

**230** L'acidità delle acque, oltre determinati livelli, ha effetti tossici sugli organismi e contribuisce ad aumentare la tossicità di altri composti, come i metalli pesanti.

#### *Priorità, obiettivi ed azioni*

**231** La definizione delle strategie per la riduzione dell'inquinamento atmosferico è favorita dagli impegni internazionali assunti dal nostro Paese e dall'articolato sistema di leggi e metodologie imposte dalla Direttiva Quadro 96/62/CE sulla qualità dell'aria, recepita dal DLgs 351/99. Il settore energetico, industriale e agricolo possono promuovere l'impiego delle migliori tecnologie disponibili (BAT), utilizzando gli incentivi e la fiscalità per ridurre le emissioni. Per il settore dei trasporti occorre intervenire su una mobilità su gomma concentrata in aree urbane. Gli obiettivi generali sono i seguenti:

- ridurre le emissioni inquinanti in atmosfera;
- nessuna eccedenza dei carichi critici e dei livelli critici imposti dai Protocolli Internazionali;
- mantenere le concentrazioni di inquinanti al di sotto dei limiti che escludono l'insorgere di patologie acute e croniche;

- assicurare un costante miglioramento della qualità dell'aria nel corso degli anni per evitare danni al patrimonio artistico, agli ecosistemi naturali ed alle colture agricole.

**232** L'insieme degli indicatori è costituito dalle concentrazioni orarie dei diversi inquinanti per le quali esistono valori che, nella normativa comunitaria e nazionale, sono intesi come valori limite superabili al più durante un numero limitato di giorni in un anno. Gli indicatori settoriali sono utili per controllare la qualità e la quantità delle emissioni; in particolare sono di interesse gli indicatori per l'ambiente urbano. Un indicatore per valutare l'impatto dell'inquinamento atmosferico su specie di interesse agrario e forestale, è il cosiddetto AOT<sub>40</sub>, l'esposizione all'ozono troposferico oltre la concentrazione di soglia di 40 ppb.

**233** Il progredire delle conoscenze scientifiche sull'inquinamento atmosferico e sui suoi effetti ha avuto riflessi sulla Legislazione Comunitaria e sui Protocolli della Convenzione sull'Inquinamento Transfrontaliero: sono aumentati gli inquinanti normati, è stata riconosciuta l'utilità dei modelli di simulazione della dispersione come strumento di analisi, è stata assunta l'interdipendenza di fenomeni prima trattati separatamente (acidificazione, eutrofizzazione, ozono troposferico, effetti climalteranti). Le riduzioni delle emissioni inquinanti sono fissate secondo la capacità dei sistemi recettori di tollerare certe deposizioni. Alla base dei Protocolli e delle Direttive vi è un'analisi modellistica imperniata su quattro moduli integrati tra loro: emissioni, soglie critiche o obiettivi di qualità dell'aria, trasporto-dispersione-modificazione chimica in atmosfera e costi di abbattimento. La conseguenza di questa impostazione è l'individuazione per ciascun Paese di obiettivi di riduzione delle emissioni differenziati in funzione dell'analisi costi-efficacia e della sensibilità degli ecosistemi, giungendo così al cosiddetto Protocollo multinquinanti multieffetti di Göteborg, firmato il 1 dicembre 1999.

**234** Gli obiettivi quantitativi da raggiungere e l'orizzonte temporale delle azioni, sono dunque contenuti nei Protocolli della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento transfrontaliero e nella Direttiva sui limiti nazionali di emissione (*National Emission Ceilings* - NEC), nelle Direttive figlie della Direttiva Quadro 96/62/CE per le concentrazioni relative a ciascun inquinante e nella Direttiva 2/3/CE relativa all'ozono troposferico (tabella 5.2). Ovviamente, il Paese può introdurre obiettivi più impegnativi in presenza di esigenze particolari: è il caso ad esempio di beni architettonici e naturali.

**235** Tra le azioni prioritarie a medio termine vanno evidenziate quelle indirizzate all'integrazione delle politiche e all'ampliamento della gamma degli

strumenti necessari all'interpretazione, controllo e verifica. Si possono raggruppare le azioni finalizzate al miglioramento della qualità dell'aria in quattro categorie:

- azioni finalizzate a migliorare la conoscenza dei fenomeni e delle loro cause ed a monitorare le variazioni;
- azioni finalizzate a ridurre le emissioni inquinanti nella generazione di energia elettrica (fonti alternative) e nei processi industriali attraverso l'adozione delle migliori tecnologie disponibili;
- azione tese a porre dei limiti o dei divieti alla emissione di determinati inquinanti;
- azioni tese a ridurre drasticamente il contributo del settore trasporti, e soprattutto del traffico urbano, al peggioramento della qualità dell'aria attraverso la razionalizzazione della mobilità, la promozione delle modalità di trasporto meno inquinanti, l'introduzione di combustibili, motori e veicoli a emissioni basse o nulle.

**236** Dal punto di vista della strumentazione tecnologica ed attuativa due sono gli approcci guida:

- la pianificazione integrata dello sviluppo urbano e metropolitano: predisporre la valutazione dell'impatto sull'atmosfera della progettazione urbanistica e l'applicazione estensiva della VAS in quanto ogni insediamento è attrattore e generatore di flussi di traffico. Utilizzare su vasta scala negli enti locali i sistemi informativi territoriali integrati a modelli interpretativi-previsionali;
- l'uso di strumenti modellistici e previsionali: la definizione e l'analisi delle strategie di riduzione delle emissioni devono basarsi su strumenti per la simulazione dei fenomeni di inquinamento e l'analisi degli scenari e dei costi, capaci di descrivere le relazioni tra sorgenti, concentrazioni in aria e deposizioni al suolo.

**237** Queste azioni richiedono strumenti e risorse di competenza governativa, come l'emissione di un provvedimento legislativo, corredato di linee guida, e di un sistema di incentivi per favorire la penetrazione delle nuove metodologie negli Enti Locali. Occorre poi legare la concessione di finanziamenti al raggiungimento degli obiettivi di qualità dell'aria.

### 5.3 La qualità dell'aria *indoor* e il radon

**238** L'esposizione agli inquinanti negli ambienti confinati, residenze, luoghi di lavoro, risulta prevalente rispetto a quella nell'ambiente esterno, poiché la maggior parte delle persone vi trascorre oltre l'80% del proprio tempo. Recenti stime dell'OMS, indicano che il 30% degli edifici nei

Paesi industrializzati risulta affetto da problemi tali da causare disturbi e/o malattie negli occupanti.

**239** Gli ambienti confinati sono affetti da inquinanti biologici, chimici e radioattivi, come il radon, gas nobile emesso dal suolo, dai materiali edilizi o dall'acqua. Il radon ed il fumo sono considerati i principali fattori di rischio per l'induzione dei tumori polmonari. La riduzione dei ricambi d'aria per il risparmio energetico, l'impiego di materiali e tecnologie impropri possono elevare la concentrazione degli inquinanti.

**240** La Direttiva 89/106/CE, recepita con il DPR 246/93, introduce il requisito "Igiene, salute, ambiente" per la prevenzione dei rischi determinati dagli agenti nocivi negli ambienti interni. La Direttiva 96/29/CE, recepita con il DL 241/00, impone la protezione della popolazione e dei lavoratori dal radon. Gli aspetti energetico-ambientali del settore edilizio sono considerati anche in leggi dello Stato, regionali ed in alcuni regolamenti di igiene e di edilizia comunali. La Legge 61/98 impone alle Regioni colpite da terremoto di rendere compatibili gli interventi con specifiche di architettura ecologica e di risparmio energetico. Il programma di recupero dei quartieri degradati del Ministero dei Lavori Pubblici, denominato "Contratti di Quartiere", incentiva la riqualificazione del parco residenziale pubblico.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**241** I migliori rimedi sono quelli tradizionali: controllo delle sorgenti, manutenzione degli impianti e ventilazione degli ambienti. Gli apparecchi devono essere sottoposti a campagne di revisione periodica e qualificata. La progettazione edilizia va fatta sulla base di una lista di indicatori e di concentrazioni limite in ambiente confinato in relazione all'utenza. La strumentazione diagnostica e i modelli matematici dovranno permettere la valutazione della distribuzione degli inquinanti nell'ambiente ed i rischi di esposizione.

**242** Gli obiettivi principali sono i seguenti:

- riduzione dell'esposizione indoor in aree ad alta emissione di radon;
- conseguimento di condizioni di comfort e di salubrità compatibili con le esigenze di risparmio energetico;
- riqualificazione del settore edilizio mediante lo sviluppo di prodotti ecocompatibili.

**243** Per quanto riguarda il *radon* le misure necessarie sono:

- identificazione delle aree geografiche ad elevato potenziale di radon;
- identificazione delle potenziali sorgenti e delle relative vie di ingresso del radon negli edifici;

- definizione della metodologia di indagine e delle tecniche di monitoraggio (protocolli di misura);
- definizione di linee guida per gli interventi di prevenzione nelle nuove costruzioni e di risanamento del parco esistente.

**244** Per quanto riguarda la riqualificazione edilizia i gruppi di azioni sono due:

*Sviluppo di sistemi per la ventilazione controllata, efficiente e sicura in edifici adibiti ad attività terziarie:*

- ventilazione e controllo delle sorgenti al fine di ottimizzare la qualità dell'aria interna e l'uso dell'energia negli edifici;
- sviluppo di sistemi di controllo della climatizzazione e della qualità dell'aria.

*Innovazione tecnologica ed introduzione di strumenti di valutazione della qualità ambientale degli edifici residenziali:*

- individuazione di indicatori dello stato della qualità ambientale degli edifici;
- messa a punto di un protocollo d'indagine per un'efficiente caratterizzazione dell'edificio;
- validazione degli strumenti diagnostici;
- valutazione dei danni causati dai materiali e dai componenti per l'edilizia.

## 5.4 Il rumore

**245** Nelle aree urbane, si è verificato un incremento dei livelli di rumorosità che, in molti casi, hanno superato i limiti di comune tollerabilità. L'inquinamento acustico si è diffuso nello spazio, interessando quartieri periferici e suburbani, e nel tempo, anche nelle ore notturne, nei giorni festivi e nella fascia temporale interessante le attività ricreative.

**246** Nel 1984 la popolazione dei Paesi dell'OCSE esposta a livelli inaccettabili era di 130 milioni di persone. Ci sono elementi per ritenere che oggi il numero sia molto superiore. Le cause vanno attribuite al crescente fenomeno dell'urbanizzazione, all'aumento della densità della popolazione ed all'incremento dell'entità del traffico. Nei Paesi OCSE il numero dei veicoli circolanti (autovetture, autocarri, autobus e motocicli) si è triplicato in quest'ultimo ventennio, mentre il traffico aeronautico si è decuplicato in termini di passeggeri chilometro nello stesso periodo.

**247** Nelle aree metropolitane l'inquinamento da rumore raggiunge i livelli più elevati e determina l'insorgenza di fastidi e di danni nelle zone a più intensa attività dove, peraltro, è maggiore anche l'inquinamento dell'aria. Il rumore raggiunge i suoi livelli massimi in corrispondenza delle sedi stradali e dei siti industriali, mentre all'interno degli edifici



civili è generalmente minore. L'esposizione al rumore varia considerevolmente da una città all'altra e da un quartiere all'altro di una stessa città, in funzione dei diversi stili di vita ed abitudini.

**248** Secondo l'OMS occorre una riduzione della rumorosità notturna di almeno 5dBA. Nella maggioranza delle città italiane questo abbassamento non viene riscontrato. La normativa italiana, Legge 447/95, "Legge Quadro sull'inquinamento acustico", per la prima volta in Europa introduce nel campo acustico il concetto di limite acustico per le seguenti categorie:

- *emissione*, inteso come valore massimo di rumore che può essere emesso da una sorgente sonora in funzione della zonizzazione acustica del territorio, determinato in prossimità della sorgente stessa;
- *immissione*, relativo al valore massimo accettabile per i ricettori, immesso nell'ambiente da più sorgenti, sempre in funzione della zonizzazione acustica del territorio;
- *differenziale*, che si aggiunge ai valori assoluti sopra definiti e definisce l'incremento massimo, nei periodi diurno e notturno, che una singola sorgente può apportare all'interno degli ambienti abitativi.
- *attenzione*, valore limite di breve periodo superato il quale è sancito l'obbligo di intervento per gli Enti Locali e di attuazione di piani di risanamento;
- *qualità*, sono valori-obiettivo per le attività di pianificazione territoriale e di risanamento;

**249** La Legge Quadro non è ancora pienamente attuata ma sono stati stabiliti tutti i valori limite, le tecniche di rilevamento e di misura (metodologie e apparecchiature), i criteri e le priorità per i piani di risanamento e gli interventi, le regolamentazioni per le principali infrastrutture di trasporto ferroviario, aeroportuale, stradale (non completata) e per i luoghi di intrattenimento e gli edifici di civile abitazione. Sono stati definiti i ruoli delle amministrazioni centrali e locali e le figure professionali da destinare alle misure ed ai controlli.

**250** La strumentazione tecnico scientifica per la misura ed il monitoraggio acustico sono ad un soddisfacente livello di sviluppo, con particolare riguardo alla modellistica della diffusione del rumore ed alla strumentazione fonometrica. L'evoluzione tecnologica ha permesso lo sviluppo di sistemi sofisticati e completi che consentono di avere metodologie di misura ad alto livello di precisione e completezza dell'informazione. L'istituzione della figura del tecnico competente in acustica ambientale, con diversi livelli di specializzazione e precisi ambiti d'azione e

responsabilità, ha creato un nuovo significativo spazio occupazionale.

#### *Priorità, obiettivi ed azioni*

**251** La prima priorità consiste nella riduzione generalizzata delle emissioni e dell'esposizione con riferimento alle diverse aree e funzioni urbane attraverso il pronto allineamento ai limiti imposti dalla Legge nazionale. Occorre inoltre ridurre la percentuale della popolazione esposta a livelli eccessivi di rumore.

**252** La modifica degli atteggiamenti e dei modelli di consumo è infine indispensabile perché la rinuncia consapevole a beni di consumo ed abitudini rumorose è spesso indispensabile per ricondurre l'ambiente a parametri di qualità accettabili. Spesso il problema del rumore è sottovalutato, forse per un'inevitabile assuefazione. Tuttavia i danni indotti dal rumore non sono costituiti solo dal possibile innalzamento della soglia uditiva, ma si manifestano ordinariamente con l'insorgenza di patologie nervose e circolatorie e costituiscono una pesante eredità della società in cui viviamo che compromette irrimediabilmente il benessere e i rapporti tra le persone, rendendo difficile l'apprendimento e la comunicazione.

**253** Affrontare il problema del rumore in ambiente urbano è molto complesso in quanto le sorgenti sono innumerevoli e di difficile caratterizzazione. Il processo di governo dell'ambiente urbano dal punto di vista acustico ha le seguenti priorità:

- la zonizzazione acustica, cioè la suddivisione del territorio in aree urbanisticamente omogenee e soggette a limiti acustici differenziati, sia diurni che notturni;
- la mappatura acustica, consistente nell'acquisizione di dati acustici correlati al territorio da confrontare con i limiti di zonizzazione acustica di cui al punto precedente;
- la realizzazione di "mappe del rischio", che consentano di valutare l'effettivo impatto sanitario sulle popolazioni esposte;
- la pianificazione degli interventi di risanamento, in particolare indirizzati alle infrastrutture come aeroporti, strade e ferrovie;
- la valutazione di impatto acustico relativa alla realizzazione, modifica o potenziamento di opere rilevanti (aeroporti, strade, ferrovie) o di interventi che comunque incidono sul clima acustico urbano.

**254** La pianificazione territoriale deve indicare sul territorio le aree a diversa dinamica evolutiva, provvedendo all'eventuale risanamento delle aree rumorose attraverso il concerto tra competenze politiche, tecniche, economiche e sociali.

**255** L'approccio corretto è legato alla prevenzione; pertanto è necessario prendere in considerazione la questione acustica nei processi decisionali di interventi sul territorio, a tutti i livelli (scelta delle tipologie architettoniche, morfologia degli insediamenti, viabilità, etc.). I piani di zonizzazione e risanamento acustico richiedono ampie connessioni con tutti gli altri strumenti di governo del territorio quali piani urbanistici, piani di mobilità, piani energetici (integrazione delle politiche).

**256** Tutte le azioni che si intraprendono non possono prescindere dal processo dell'Agenda 21 locale: sia per la definizione degli obiettivi ambientali che per la loro attuazione mediante consenso, interesse, sinergie, nuovi strumenti e risorse umane e finanziarie.

**257** La generazione di rumore deve essere combattuta attraverso una radicale modifica degli atteggiamenti e dei modi di vita individuali e con l'educazione ad un modello di vita basato sulla corretta fruizione della comunicazione verbale e sulla garanzia di livelli di comfort e di riposo accettabili.

**258** E' necessario investire sul monitoraggio dello stato d'attuazione della normativa a livello delle Amministrazioni Locali, per evidenziare situazioni d'inadempienza o particolarmente critiche, anche allo scopo di una migliore redistribuzione delle risorse economiche destinate al risanamento dell'ambiente.

### 5.5 L'inquinamento elettromagnetico

**259** I campi elettromagnetici statici, a frequenze estremamente basse (ELF), a radiofrequenze (RF) e microonde (MW) di elevata intensità, in base ai risultati finora ottenuti dall'OMS, possono costituire un rischio per la salute dell'uomo a causa del riscaldamento dei tessuti, scariche e correnti indotte. Non ci sono effetti scientificamente confermati per l'esposizione a campi EM di bassa intensità<sup>6</sup>. L'OMS ha segnalato la necessità, anche per l'alta percezione di rischio riscontrata, di un impegno ulteriore e dirimente nello sviluppo di ricerche per la valutazione degli effetti dei campi EM sull'uomo, raccomandando metodologie di studio standardizzate.

**260** Gli effetti acuti e temporanei per esposizioni elevate sono noti. Sono invece oggetto di preoccupazione e di percezione di rischio gli effetti di esposizioni prolungate a livelli bassi. L'attività di controllo ambientale e sanitario è fondamentale per verificare il rispetto delle norme

<sup>6</sup> Per "bassa" s'intende un'intensità minore dei valori previsti dalla Raccomandazione del Consiglio Europeo del luglio 1999.

e assicurare la corretta informazione ai cittadini e agli amministratori.

**261** La Legge Quadro 36/01 sulla protezione dalle esposizioni a campi EM che assume come punto cardine il principio di precauzione:

- prevede "limiti di esposizione", "valori di attenzione"<sup>7</sup> e "obiettivi di qualità"<sup>8</sup> a tutela della salute della popolazione e dei lavoratori nei confronti degli effetti a breve termine e dei possibili effetti a lungo termine;
- prevede la costituzione del catasto nazionale e dei catasti regionali delle sorgenti EM come strumenti di pianificazione territoriale e di controllo delle emissioni;
- disciplina l'istituto del risanamento per gli impianti già esistenti;
- affida al sistema delle ARPA il controllo e la vigilanza degli impianti;
- prevede l'etichettatura dei prodotti commerciali con l'indicazione del valore dell'esposizione al campo EM generato, a tutela del consumatore.

**262** I decreti attuativi della Legge quadro si vanno orientando verso limiti di esposizione a campi elettrici tra 3 e 3000 MHz di 20 V/m (60 V/m sotto i 3 MHz), con valori di attenzione e di qualità di 6 V/m per i luoghi intensamente frequentati o destinati ad una permanenza superiore alle quattro ore giornaliere. I limiti proposti per l'esposizione a campi magnetici a frequenza industriale (50 Hz) sono di 100 µT; 10 e 3 µT sono i valori di attenzione ed gli obiettivi di qualità. Una vasta letteratura scientifica, tra cui i rapporti dell'Istituto Superiore di Sanità, evidenzia correlazione tra casi di leucemia infantile e campi magnetici.

#### *Priorità, obiettivi ed azioni*

**263** Il problema dei rischi sanitari va affrontato promovendo la riduzione delle emissioni ed il risparmio energetico e mettendo in atto politiche di controllo ed approfondimento della conoscenza per conseguire:

- la riduzione dell'esposizione nelle situazioni considerate più critiche;
- la diminuzione della conflittualità attraverso una informazione qualificata e l'attivazione di strumenti di concertazione locale;
- il miglioramento dell'efficienza delle sorgenti.

**264** Le azioni necessarie comprendono:

- progettazione di strumentazione innovativa, definizione di protocolli standardizzati e di controlli di qualità e di intercalibrazione degli strumenti di misura;

<sup>7</sup> "che non devono essere superati negli ambienti abitativi, scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate"

<sup>8</sup> "valori di emissione ... degli impianti e delle apparecchiature, da conseguire nel breve, medio e lungo periodo, attraverso l'uso di tecnologie e metodi di risanamento disponibili, ... con riferimento a possibili effetti a lungo termine".

- formazione di personale qualificato su tutto il territorio nazionale;
- attivazione dei risanamenti in tutte le situazioni fuori norma<sup>9</sup> e concertazione per l'installazione di nuove sorgenti (UMTS);
- controllo delle sorgenti di emissione.

**265** Per tali finalità è stato istituito il Centro Tematico Nazionale (CTN), sugli agenti fisici, che dovrà coordinare la realizzazione del Catasto Elettromagnetico Nazionale (CEN) costituito dalle informazioni relative alla localizzazione geografica ed alla caratterizzazione fisica di tutte le sorgenti di radiazione EM presenti sul territorio nazionale.

### 5.6 Gli organismi geneticamente modificati

**266** Lo sviluppo delle nuove tecnologie del DNA ricombinante consente di mettere in produzione ed utilizzazione una serie di Organismi Geneticamente Modificati (OGM). Si tratta di organismi che posseggono una nuova combinazione di materiale genetico.

**267** E' in corso un dibattito su scala mondiale che verte, da una parte, sugli aspetti bioetici e di biosicurezza, con ovvi risvolti per quelli economici e, dall'altra, sul potenziale contributo che gli OGM potrebbero dare allo sviluppo ed al problema stesso della sostenibilità. L'introduzione nell'ambiente di nuove varietà rende difficile la predeterminazione degli effetti a lungo termine sugli ecosistemi. Tutte le decisioni vanno dunque prese su base precauzionale dopo un'accurata procedura di valutazione del rischio. La tutela della biodiversità è affidata alla valutazione caso per caso delle possibili conseguenze dell'introduzione nell'ambiente di un OGM. Considerata la complessità degli elementi in gioco e delle possibili interazioni, è attualmente prevalente, a livello nazionale, comunitario ed internazionale, la scelta dell'approccio precauzionale, che tiene conto del fatto che l'assenza di prove del danno non deve essere considerata impedimento alle decisioni a tutela dell'ambiente e della salute umana.

**268** I maggiori punti di preoccupazione correlati al rilascio ambientale di OGM sono:

- rischi per la salute: tossicità e sicurezza dei cibi e dei mangimi; induzione di allergie; sviluppo di resistenza ai farmaci, in particolare antibiotici, da parte di agenti patogeni;
- rischi per l'ambiente: imprevedibilità della espressione genica e instabilità dei transgeni; persistenza indesiderata e dispersione di transgeni (rischio di inquinamento genetico),

induzione di resistenza/tolleranza in organismi bersaglio; induzione di suscettibilità in organismi non-bersaglio; aumento dell'uso di composti chimici in agricoltura;

- rischi per l'agricoltura: comparsa o aumento di infestanti, aumento dell'uso di pesticidi, alterazione del valore nutrizionale dei prodotti alimentari o mangimistici, riduzione della variabilità delle *cultivar* utilizzate e perdita di biodiversità, conflitti con la normativa per i prodotti tipici;
- problemi generali: incremento dei costi; problemi etici, giuridici, di riconoscibilità da parte dei consumatori e di accettazione da parte dell'opinione pubblica;
- problemi di proprietà intellettuale e di brevettabilità: brevetti su varietà vegetali e conseguente dipendenza economica degli agricoltori, soprattutto nel sud del mondo.

**269** La diffusione e commercializzazione di piante transgeniche è oggetto di discussione nell'ambito della UN CBD, che, nella COP 5 di Cartagena 1999, ha prodotto un testo successivamente concordato come Protocollo di Montreal sulla Biosicurezza 2000. Il Protocollo è stato siglato nel maggio del 2000 a Nairobi da 64 Paesi, tra cui l'Italia. Il Protocollo prevede l'accordo informato tra Paesi per i movimenti transfrontalieri di OGM destinati al rilascio nell'ambiente e norme specifiche per le materie prime che contengono tali prodotti. Il Protocollo per la prima volta esplicita l'uso dell'approccio precauzionale e prevede un sistema informativo: la *Biosafety Clearing House* con funzione di strumento ufficiale di comunicazione tra le parti di informazioni concernenti la biosicurezza. Della questione OGM si occupano altre agenzie internazionali: la FAO, soprattutto con la Commissione per le Risorse Genetiche Vegetali, e il *Codex Alimentarius*, un organismo congiunto della FAO e dell'OMS, che si occupa della salubrità degli alimenti.

**270** La Direttiva CEE 90/219, recepita con DL 91/93, è stata modificata dalla CE 98/81 recepita in Italia dal DL 206/01. Essa regola l'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati, al fine di proteggere i lavoratori e l'ambiente durante le attività di ricerca e di produzione. Il rilascio deliberato nell'ambiente di OGM è regolato dalla Direttiva CE 2001/18, in corso di recepimento, che ha recentemente abrogato la Direttiva CEE 90/220. I prodotti che contengono OGM e derivati, destinati all'alimentazione umana, sono sottoposti alla valutazione prevista dal Regolamento CE 97/258, "*Novel food and novel food ingredients*".

**271** In Europa, dall'entrata in vigore del Regolamento 97/258/CE, sono state notificate oltre 1.600 domande di rilascio nell'ambiente a fini sperimentali, di cui 275 in Italia (settembre 2000), il che pone il nostro al secondo posto fra i Paesi

<sup>9</sup> Il Decreto attuativo della Legge 36/01 è orientato a concentrare le attività di risanamento sulla popolazione esposta a livelli di campo magnetico a frequenza industriale superiore a 3 µT con un impegno di spesa di 1.500 milioni di euro.

europei, dopo la Francia e prima del Regno Unito. Gran parte delle richieste si riferisce a piante modificate per resistere all'attacco di insetti o tolleranti ad alcuni erbicidi.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**272** Gli obiettivi prioritari sono i seguenti:

- favorire la crescita delle conoscenze scientifiche e tecniche e la diffusione della corretta ed esaustiva informazione del pubblico;
- adeguare la risposta nazionale agli impegni presi in sede internazionale, in particolar modo per quanto riguarda la corretta esecuzione della procedura di valutazione del rischio prima dell'immissione sul mercato di varietà geneticamente modificate;
- controllare e monitorare l'impatto ambientale dei rilasci di prodotti biotecnologici e la sicurezza degli alimenti in commercio.

**273** Una serie di misure deve trovare attuazione:

- promuovere la ricerca pubblica e privata sulla biosicurezza delle applicazioni biotecnologiche nel settore agroindustriale, compresa la zootecnia e l'acquacoltura;
- sviluppare applicazioni biotecnologiche, che non comportino rilasci di OGM nell'ambiente, per la salvaguardia o il recupero ambientale (depurazione e disinquinamento di acqua, matrici acquose e suolo, *deep desulfurization* di distillati e greggi petroliferi) e nel settore energetico (nuovi combustibili);
- elaborare un Piano Nazionale di Ricerca sulla Biosicurezza per fornire risposte complete sull'impatto potenziale degli OGM;
- attivare un sistema informativo policentrico destinato a decisori, tecnici, divulgatori, media, educatori, consumatori ed opinione pubblica;
- istituire un sistema nazionale di controllo sull'impatto ambientale dei rilasci di prodotti geneticamente modificati e sulla sicurezza degli alimenti;
- istituire una scuola per l'addestramento e l'aggiornamento degli addetti ai controlli;
- sottoscrivere patti volontari tra gli attori sul rilascio di prodotti OGM;
- notificare le operazioni di trasferimento e di valutazione dei rischi, previsti dal Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza;
- definire procedure che consentano la tracciabilità degli OGM lungo la filiera produttiva, non etichettando il prodotto bensì il processo, come si fa per la produzione biologica;
- definire una proposta legislativa sulla responsabilità ambientale che copra anche i danni derivanti da OGM.

## 5.7 La sicurezza degli alimenti

**274** E' opportuno intendere la sicurezza degli alimenti in senso ampio e strategico come garanzia di benessere alimentare individuale e collettivo con una impostazione più vicina alla sensibilità dei consumatori. Essa richiama la necessità di una corretta ed equilibrata alimentazione, di una informazione alla collettività (scuola, comunicazione), l'azione di prevenzione dei rischi alimentari, il diritto dei consumatori a scelte motivate ed informate in un contesto di responsabilità condivise tra imprese e consumatori.

**275** In materia di sicurezza degli alimenti, gli orientamenti dell'Unione Europea contenuti nel "Libro Bianco sulla Sicurezza Alimentare" ed i principi guida indirizzati ad un approccio globale integrato, "dai campi alla tavola", che si sviluppa lungo tutta la catena alimentare e riguarda tutti i soggetti e i settori che hanno la responsabilità primaria della sicurezza degli alimenti, trovano concreta legittimazione nel Regolamento 178/2002. In questo contesto formale le autorità competenti hanno compiti di monitoraggio e debbono porre in atto sistemi nazionali di controllo e sorveglianza.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**276** Punto chiave per una strategia di sicurezza degli alimenti è rappresentato dalla "rintracciabilità" di mangimi e alimenti: vi devono essere procedure adeguate per monitorare i rischi e per ritirare mangimi e alimenti dal mercato ove si presenti un rischio per la salute. Questo approccio integrato porterà ad una politica alimentare più coerente, efficace e dinamica, evitando quelle rigidità che hanno in passato limitato la capacità di affrontare in modo rapido i rischi alimentari.

**277** L'analisi di rischio, condotta caso per caso, deve comprendere le componenti di valutazione (analisi), gestione (normativa e controlli) e comunicazione al pubblico. Il processo decisionale terrà conto anche di fattori quali il principio di precauzione, le considerazioni ambientali, il benessere degli animali, l'agricoltura sostenibile, le aspettative dei consumatori, un'adeguata informazione, etc.

**278** Le imprescindibili esigenze di assicurare elevati standard di sicurezza dovranno coniugarsi con la tutela della specificità e della tipicità dei prodotti alimentari elencati dal Ministero per le Politiche Agricole e Forestali (MIPAF), che ha recentemente pubblicato l'elenco di 2171 prodotti tipici italiani (DM del 18 luglio 2000). Inoltre le misure di sicurezza degli alimenti non debbono avere effetti distorsivi sulla concorrenza, favorendo imprese di grandi dimensioni a scapito di quelle medio-piccole.

**279** Per raggiungere le finalità indicate occorre:

- costituire un sistema efficace di monitoraggio e sorveglianza della sicurezza degli alimenti che integri tutte le fonti, coordinandone ed armonizzandone l'azione, (ASL, Istituti Zooprofilattici, NAS dei Carabinieri, Servizio Repressione Frodi del MIPAF, ARPA e altre a livello locale);
  - avviare un programma nazionale di ricerca nel campo delle tecnologie alimentari avanzate, di metodi sicuri di produzione e distribuzione degli alimenti, di nuovi metodi per valutare la contaminazione, i rischi chimici e l'esposizione, il ruolo dell'alimentazione nella tutela della salute, sistemi armonizzati di analisi degli alimenti. Il piano di ricerca deve essere finalizzato anche alla salvaguardia della tipicità dei prodotti, dei processi tradizionali di produzione, della dimensione artigianale delle imprese, con particolare riferimento agli alimenti di origine animale e per la prima infanzia;
  - incentivare la diffusione dei sistemi di autocontrollo aziendale (HACCP), come indicato dalla Direttiva 93/43/CE recepita in Italia dal DL 155/97, che riguarda tutte le aziende alimentari;
  - istituire un'autorità alimentare indipendente, referente nazionale nel quadro del Regolamento Europeo 178/2002, con responsabilità sia nel campo della valutazione del rischio che della comunicazione sulle tematiche relative alla sicurezza degli alimenti. In tal senso vanno coordinate e valorizzate le competenze oggi suddivise tra Ministeri differenti (Salute, Politiche Agricole e Forestali, Attività Produttive) e tra organismi diversi (Istituto Superiore della Sanità, Istituti Zooprofilattici, ASL, Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione, Repressione frodi, Comando Carabinieri Tutela Ambiente (ex NOE), etc.);
  - organizzare un efficace sistema di controlli gestito unitariamente sull'intero territorio. Tutte le parti della catena di produzione degli alimenti, dal mondo agricolo fino alla distribuzione ed al consumatore, debbono essere assoggettate a controlli ufficiali. A questo riguardo, la CE propone una serie di regole che riguardano criteri operativi, orientamenti, cooperazione nello sviluppo e nella gestione dei sistemi di controllo per mettere riparo alle carenze dei sistemi nazionali;
  - istituire una scuola per l'addestramento e l'aggiornamento continuo degli addetti ai controlli;
  - assicurare controlli sanitari efficaci e armonizzati alle frontiere esterne dell'Unione europea per evitare i rischi di *dumping* ambientale e sanitario;
- i consumatori devono poter fruire di un'informazione corretta e completa. E' essenziale che il consumatore venga riconosciuto come una parte interessata a tutti gli effetti. L'informazione dei consumatori deve consistere in:
    - etichettature e pubblicità che forniscano ai consumatori informazioni essenziali e accurate per consentire scelte consapevoli;
    - comunicazione del rischio;
    - informazione corretta sul valore nutrizionale degli alimenti;
    - informazione del pubblico sui principi della corretta alimentazione e nutrizione, con speciale riguardo all'infanzia;
    - campagne informative per la formazione dei docenti e l'educazione alimentare nelle scuole.

**280** Ridurre l'uso dei pesticidi attraverso la promozione dell'agricoltura biologica e della lotta integrata e attraverso l'applicazione delle buone pratiche agricole.

**281** Gli aspetti normativi segnalati dal Libro Bianco comunitario per la Sicurezza degli Alimenti devono essere resi operativi mediante un:

- nuovo quadro giuridico per la sicurezza degli alimenti e per i mangimi;
- legislazione per valutazione, autorizzazione ed etichettatura di nuovi alimenti (in particolare quelli contenenti OGM);
- salute e benessere degli animali;
- igiene degli alimenti;
- contaminanti e residui;
- additivi, aromatizzanti, condizionamento e irradiazione;
- materiali per contenitori e confezioni;
- sistemi di allerta e misure di emergenza.

### 5.8 La bonifica dei siti inquinati

**282** La contaminazione dei siti provoca l'immissione di sostanze inquinanti nelle principali matrici ambientali, tipicamente suolo, acque superficiali e sotterranee. La bonifica di aree e siti inquinati da sostanze di rifiuto di origine urbana e industriale non è solo di interesse interno, poiché un gran numero di emergenze ambientali si verifica nei Paesi in via di sviluppo che necessitano di apporti tecnologici e di cooperazione. Nel nostro Paese, fino agli anni '80, in assenza di un quadro normativo preciso, la diffusione di discariche incontrollate, lo stoccaggio improprio di materie prime e rifiuti e gli sversamenti di sostanze pericolose da parte di impianti industriali hanno dato luogo a migliaia di siti da bonificare. L'esame dei Piani Regionali di Bonifica (PRB), elaborati dalle Regioni nei primi

anni '90, permette di evidenziare i seguenti aspetti:

- siti potenzialmente contaminati:~ 9.000;
- siti di prima priorità (interventi a breve termine):~ 500;
- siti di seconda priorità (interventi a medio termine):~ 1.100;
- costo stimato degli interventi a breve termine:~ 400 milioni di euro;
- costo stimato degli interventi a medio termine:~ 500 milioni di euro.

**283** I costi, in particolare per gli interventi a medio termine, sono notevolmente sottostimati.

**284** Le attività di bonifica delle aree inquinate sono state regolamentate per la prima volta dalla Legge 441/87 che imponeva alle Regioni di elaborare Piani Regionali di Bonifica, al fine di avere un quadro complessivo ed esaustivo delle aree e dei siti inquinati. Il DM del 16/5/89 estendeva il censimento ai siti industriali non più produttivi senza prendere in considerazione quelli ancora in produzione. Le tipologie dei siti erano rappresentate principalmente da discariche (72%) e aree industriali (28%), quasi tutte dismesse.

**285** La materia ha trovato infine un inquadramento organico nel DLgs 22/97, i cui punti salienti riguardano le disposizioni procedurali per gli interventi, quelle sanzionatorie per chiunque cagioni il superamento dei limiti di accettabilità; l'affermazione che gli interventi di bonifica costituiscono onere reale sulle aree inquinate e che le spese sostenute per la bonifica sono assistite da privilegio speciale mobiliare e immobiliare sulle aree medesime; l'istituzione dell'Anagrafe dei siti da bonificare che le Regioni devono predisporre sulla base delle notifiche e degli accertamenti degli organi di controllo; l'indicazione d'intervento di bonifica d'interesse nazionale e la procedura per l'approvazione dei relativi progetti. Con l'emanazione del DM 471/99, ai sensi dell'art.17 del DLgs 22/97 e successive modifiche ed integrazioni, sono stati disciplinati in maniera puntuale, oltre agli aspetti amministrativi e procedurali, anche gli aspetti tecnici delle attività di bonifica

**286** Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, d'intesa con la Conferenza Stato – Regioni e previo parere con le competenti Commissioni Parlamentari, ha approvato il Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, di cui alla Legge n.426/98. I 14 siti di interesse nazionale individuati dalla citata Legge 426/98 sono stati integrati da Sesto San Giovanni, Napoli Bagnoli – Cordoglio e Pioltello – Rodano, previsti dalla Legge 388/2000 (Legge Finanziaria 2001) nonché dai siti individuati dallo stesso Programma.

**287** I finanziamenti, comprese le quote annuali di limiti d'impegno per l'ammortamento dei mutui contratti dagli Enti locali, saranno trasferiti alle Regioni, secondo i criteri e le modalità disciplinate dall'apposito regolamento.

**288** Per i siti contaminati da amianto, il problema è legato alla dimensione (solo per l'amianto friabile e il cemento-amianto circa 30 milioni di tonnellate) e alle tecnologie di trattamento per lo smaltimento o recupero di questo materiale.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**289** Sono obiettivi prioritari:

- migliorare il grado di conoscenza e di monitoraggio delle aree inquinate, in particolare con la valutazione dei rischi sanitari ed ambientali in atto e connessi agli usi previsti;
- creare le condizioni per la rapida cantierabilità dei progetti, specialmente se ricadono negli spazi urbani;
- sviluppare la ricerca e la sperimentazione delle tecnologie basate sull'utilizzo di processi biologici a basso impatto ambientale (*bioremediation*), che non richiedono complesse infrastrutture e possono essere utilizzate anche per aree aventi dimensioni modeste.

**290** Questo quadro di priorità richiede le seguenti azioni:

- elaborazione di un quadro conoscitivo completo. La banca dati sui siti inquinati, di interesse locale e nazionale, indicati nei PRB costituisce la base una Anagrafe contenente l'elenco dei siti da ripristinare e dei siti già sottoposti a intervento. L'archivio contiene la sintesi dei progetti elaborati, degli interventi attuati nonché le tecnologie utilizzate in funzione della tipologia di inquinamento;
- incentivazione della sperimentazione sulle tecnologie di bonifica a basso impatto ambientale. Il fabbisogno di investimenti per la bonifica è elevatissimo: nell'arco dei prossimi 20 anni per i siti pubblici contenuti nei PRB: 1,2 miliardi di euro.; per i siti privati: 8-11 miliardi di euro; per i siti di interesse nazionale: 2 miliardi di euro. Le tecnologie di bonifica a basso impatto ambientale hanno costi contenuti; è quindi possibile investire parte dei finanziamenti nello sviluppo di tali tecnologie. La ricaduta occupazionale è significativa. E' opportuno ricorrere a strumenti legislativi e che siano attivati meccanismi di agevolazione per gli interventi che riutilizzano materiali di recupero;
- incentivazione della standardizzazione, messa a punto e utilizzo di sistemi di caratterizzazione, monitoraggio e controllo nel settore industriale attraverso strumenti

legislativi per finanziare imprese disponibili a creare poli di ricerca applicata nel campo dei controlli e del monitoraggio ambientale;

- accelerazione delle pratiche amministrative ed autorizzative;
- elaborazione di una normativa più puntuale e stringente sul problema del danno ambientale;
- prevenzione dell'inquinamento diffuso sul territorio causato da pratiche agricole improprie, tra cui l'obbligo di registrazione non soltanto sanitaria ma anche ambientale dei concimi potenzialmente inquinanti.
- formazione di figure professionali di elevata qualificazione.

**291** Provvedimenti comunitari in tema di bonifiche, concentrati su pochi obiettivi e temi prioritari, possono consentire all'Europa di ritagliarsi una fetta del mercato mondiale attraverso la valorizzazione delle iniziative degli Stati membri nel rispetto della necessaria autonomia decisionale. Per iniziativa dell'ONU è stato aggiornato l'elenco<sup>10</sup> delle imprese che operano nei vari Paesi membri nel settore delle bonifiche e dei loro campi di specializzazione.

### 5.9 La criminalità ambientale

**292** L'Italia è probabilmente l'unico dei Paesi europei a disporre di un quadro statistico, aggiornato di anno in anno, dell'illegalità ambientale e della sua distribuzione geografica. Nel 1994 veniva portata alla luce (Legambiente, Eurispes, Carabinieri) per la prima volta la presenza di interessi diretti delle organizzazioni mafiose lungo due cicli di rilevante impatto ambientale: il ciclo dei rifiuti, dalla raccolta allo smaltimento, e quello del cemento, dalle cave agli appalti. Dal 1996, quella ricerca si è trasformata in un Rapporto annuale sull'ecomafia, elaborato da collaborazione con tutte le forze dell'ordine ed il Cresme.

**293** La lettura dei dati relativi alle attività di controllo svolte dal NOE e la raccolta di atti e provvedimenti giudiziari, evidenziava una serie di sovrapposizioni esistenti tra la presenza delle organizzazioni malavitose e la gravità in diverse aree del nostro Paese dei fenomeni di degrado ambientale.

**294** Da quest'analisi risultava che il controllo del territorio, un tempo limitato alle azioni estorsive nei confronti d'attività commerciali e imprenditoriali, è diventato, a partire dai primi anni 90, un vero e proprio paradigma dello sfruttamento criminale delle risorse naturali.

**295** Queste occasioni di profitto si sono trasformate in sistema: l'ecomafia, infatti, è una sorta di circuito chiuso, in cui la cava illegale, una volta esaurita, si trasforma in discarica abusiva in cui far confluire rifiuti dal resto del Paese. I risultati emersi nell'analisi del 1999 sono:

- l'attività delle forze dell'ordine ha portato all'individuazione di 26.508 illeciti penali in campo ambientale;
- il 42,1% degli illeciti ambientali si concentra nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia),
- la Campania figura come la regione più colpita dai diversi fenomeni d'illegalità ambientale: qui si concentra, infatti, il 18,3% dei reati penali accertati dalle forze dell'ordine in tutta Italia (erano il 14,6% nel 1998) e il maggior numero di case abusive costruite nel 1999 (6.155), con un'incidenza pari al 18% rispetto al totale nazionale;
- sono state costruite in Italia 33.571 case abusive, il 56% delle quali nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa, per un valore immobiliare stimato in oltre 2.000 milioni di euro e un consumo di territorio equivalente pari a 454 ettari;
- i clan censiti, con attività specifiche nelle tre filiere principali dell'ecomafia, ciclo del cemento, ciclo dei rifiuti e racket degli animali, sono 138.

**296** Il mercato potenziale dell'ecomafia viene stimato in poco più di 26 miliardi di euro/ anno.

**297** L'analisi dei dati relativi alle operazioni svolte dalle forze dell'ordine nel periodo 1994-1999 rivela l'esistenza di una sorta di "zoccolo duro" dell'illegalità ambientale in Italia, stimabile in circa 27.000 illeciti l'anno, con una media di 15.000 persone denunciate e di oltre 3.000 sequestri effettuati. Più nel dettaglio, nel triennio 1994-1996, le attività di controllo svolte sul territorio dalle diverse forze di polizia hanno portato all'individuazione di 77.850 illeciti, alla denuncia di 53.455 persone e all'esecuzione di 7.227 sequestri giudiziari. A partire dal 1997 sono disponibili dati disaggregati anche su base regionale: i reati complessivamente accertati sono 28.457, le persone denunciate sono state 10.826 e 3.491 i sequestri effettuati. Il 44,3% degli illeciti accertati si concentra nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

**298** Nel 1998 si assiste a un incremento dei reati accertati (30.957), a una flessione delle persone denunciate (9.392) e a un aumento dei sequestri effettuati (4.443). Resta sostanzialmente invariata la percentuale di illeciti ambientali riscontrati nelle regioni più colpite dalla presenza delle organizzazioni mafiose (circa 42%). Nel 1999, ultimo dato disponibile, si registra una flessione

<sup>10</sup> "Compendium of soil clean-up technologies and soil remediation companies"

nel numero di illeciti (26.508) a fronte di un deciso incremento delle persone denunciate (ben 17.447). Restano invariati, invece, i dati relativi ai sequestri giudiziari (4.694) e l'incidenza percentuale delle quattro regioni dove si concentra la presenza dei clan mafiosi (circa il 42%).

**299** A queste attività criminali si è aggiunto, più recentemente il filone criminale del racket degli animali, dai combattimenti clandestini tra cani al commercio di specie protette, oggetto di specifiche attività d'indagine da parte di altre ONG (LIPU, WWF e Lega Antivivisezione).

**300** Accanto alla definizione quantitativa di questi fenomeni, sono disponibili analisi aggiornate, sulla penetrazione delle organizzazioni mafiose nonché stime sulle valenze economiche di queste attività.

**301** La gestione illegale del ciclo del cemento o di quello dei rifiuti, infatti, richiede quasi obbligatoriamente la presenza di soggetti societari, di imprese, vere o fittizie, che prim'ancora di inquinare l'ambiente, contaminano il mercato, ne distorcono i meccanismi naturali della domanda e dell'offerta, inibiscono la nascita e lo sviluppo di soggetti puliti, tecnologicamente affidabili ed efficienti. Nell'ambito di questi fenomeni illegali si è sviluppata una vera e propria imprenditoria parallela a quella legale, attiva soprattutto nel settore dei servizi ambientali. La criminalità ambientale rappresenta anche un grave fattore distorsivo del mercato, inquina alle radici le stesse opportunità di sviluppo sostenibile, costituendo un formidabile competitore delle azioni volte alla valorizzazione del patrimonio naturale, storico e archeologico.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**302** *Un efficace sistema di sicurezza ambientale* deve coinvolgere attivamente sia le amministrazioni locali e Regionali sia i cittadini. Sono le caratteristiche stesse dei beni ambientali a rendere indispensabile questo sforzo complessivo: si tratta, infatti, di beni pubblici per definizione, diffusi e complessi. Assieme al rafforzamento tutto il sistema di sicurezza occorre diffondere una rinnovata cultura della legalità ambientale.

**303** Le attività di prevenzione e repressione della criminalità ambientale, proprio per la relativa novità e la complessità dei fenomeni, richiedono, accanto alle azioni più direttamente orientate sul versante della sicurezza, un'intensa attività di formazione e informazione.

**304** L'obiettivo dovrà essere quello di far crescere la consapevolezza della gravità dei fenomeni di aggressione criminale all'ambiente e delle conseguenze negative che determinano: le capacità di reazione di una comunità si basano,

infatti, sulla conoscenza delle possibilità di difesa e soprattutto sulla percezione del pericolo. Quello relativo alla criminalità ambientale è assai concreto ma, ancora oggi, non compiutamente avvertito.

**305** L'esigenza di innalzare in maniera significativa le strumentazioni d'indagine in campo ambientale viene sottolineata anche nel II "PON Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno", elaborato dal Ministero dell'Interno nell'ambito del QCS, che sarà oggetto di specifici finanziamenti, nazionali e comunitari. Esso riconosce nella salvaguardia del nostro patrimonio naturale e culturale uno degli interessi strategici del nostro Paese. Oltre alla semplificazione e al rafforzamento dell'attuale sistema sanzionatorio, la sicurezza ambientale dovrebbe svilupparsi lungo tre assi strategici:

- utilizzo di tecnologie avanzate per le attività di monitoraggio e vigilanza;
- preparazione specifica del personale;
- adeguamento e potenziamento dei sistemi di comunicazione e gestione dei dati.

**306** In campo strettamente repressivo, il delitto di inquinamento ambientale previsto dal disegno di Legge presentato dal Governo nell'aprile del 1999 punta a introdurre nel Codice penale i delitti contro l'ambiente, dalla distruzione del patrimonio naturale al traffico illecito di rifiuti fino alla frode in materia ambientale.

**307** Per contrastare la criminalità organizzata e le attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, con la Legge 399/2001 è stata istituita un'apposita Commissione Parlamentare d'inchiesta, con gli stessi poteri e i limiti attribuiti all'autorità giudiziaria, che dovrà verificare la trasparenza dell'azione amministrativa nell'affidamento dei servizi di gestione e smaltimento, individuare eventuali azioni non conformi alla vigente normativa, proporre provvedimenti legislativi. La Commissione riferirà annualmente al Parlamento sulle risultanze del Lavoro svolto.

**308** La sicurezza ambientale non può che coinvolgere direttamente tutto l'insieme di soggetti, sociali e istituzionali, attivi nella gestione e nel controllo del territorio, ovviamente mantenendo ognuno le proprie specificità e competenze. L'obiettivo deve essere dunque quello di istituire un sistema a rete, articolato su scala regionale e provinciale, che può trovare un punto di riferimento in un'iniziativa già sperimentata o avviata in alcune Province (Asti, Alessandria, Salerno) e nella Regione Basilicata: la costituzione degli Osservatori Ambiente e Legalità.

**309** Queste strutture hanno l'obiettivo di raccogliere su un tema specifico, la conoscenza e



la tutela delle risorse ambientali, nonché la gestione dei relativi servizi, come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti o la depurazione delle acque, tutti i soggetti che a vario titolo hanno competenze e ruoli, istituzionali e sociali: amministrazioni locali, forze di polizia, autorità giudiziaria, Prefetture, associazioni, sindacati. I soggetti chiamati a partecipare ai lavori dell'Osservatorio ne costituiscono la struttura direttiva.

**310** Le attività dell'Osservatorio vengono pianificate su base annuale, secondo una precisa griglia di lavoro; dalla raccolta e selezione delle segnalazioni arrivate al numero verde, alla predisposizione di questionari rivolti alle amministrazioni comunali che sono le cellule base delle attività di controllo e gestione di servizi ambientali; dalla elaborazione dei dati raccolti e l'individuazione delle aree di crisi, alle iniziative dirette a migliorare la formazione specifica in campo ambientale di tecnici e amministratori fino alla predisposizione di proposte tese a una maggiore efficacia – laddove necessaria – della normativa di carattere regionale o locale. Si tratta, insomma, di un lavoro sinergico, continuo nel tempo, non ripetitivo rispetto alle attività normalmente svolte dai diversi soggetti integrati nell'Osservatorio.

**311** Ognuna di queste strutture, infine, potrebbe avere una sua porta d'accesso al sistema nazionale, al fine di ricevere e trasmettere informazioni e notizie utili alle attività più complessive di sicurezza ambientale.

**312** Questo Piano già prevede attività specifiche per tutte le forze dell'ordine, che si estendono fino ai Corpi di Polizia municipale. Limitare l'azione formativa ai soli apparati repressivi rappresenterebbe, però, un errore: uno dei deficit più seri dell'attuale sistema di verifica è rappresentato, infatti, dall'ancora scarsa presenza di personale amministrativo, a tutti i livelli, adeguatamente formato sulle attività di controllo e prevenzione in campo ambientale. Già oggi un numero rilevante di infrazioni viene sanzionato sotto il profilo amministrativo ma la scarsa efficacia di questi sistemi di repressione rischia di vanificare l'insieme delle attività di vigilanza.

**313** L'azione promossa dal Ministero dell'Interno nell'ambito del QCS 2000-2006 segna un punto di svolta per quanto riguarda le Regioni Obiettivo 1, ma è evidente che le questioni poste dalla lotta alla criminalità ambientale debbono trovare una definizione sull'intero territorio nazionale.

**314** Il primo anello della sicurezza ambientale è rappresentato dalle attività di monitoraggio e di controllo del territorio. Purtroppo però:

- l'attuale sistema di controllo si basa quasi esclusivamente sulle segnalazioni e le denunce rendendo sostanzialmente casuale l'attività sul territorio;
- non esiste una banca dati omogenea dei fenomeni di aggressione criminale all'ambiente;
- le stesse attività d'indagine, ma soprattutto quelle più complessive di analisi dei fenomeni e individuazione delle aree a rischio, incontrano spesso insormontabili difficoltà per l'assenza di adeguati supporti tecnologici. Emblematico, al riguardo, è il fenomeno degli incendi boschivi, quasi sempre di origine dolosa, rispetto ai quali risulta praticamente inapplicabile il divieto di edificazione nelle aree attraversate dagli incendi, per l'assenza in ambito comunale e regionale di una mappa aggiornata delle zone colpite.

**315** L'ampliamento dell'impostazione già contenuta nel QCS dovrà essere sviluppata senza sottovalutare il rischio di impostare programmi e progetti che possono determinare una ridondanza delle informazioni raccolte: la vastità e la complessità dei parametri chiamati in causa dalla sicurezza ambientale richiede infatti un'intensa attività di selezione degli obiettivi, di analisi delle risorse disponibili, di sistematizzazione e utilizzo delle informazioni raccolte. Questo rischio, insieme alla necessità di ottimizzare le risorse disponibili, deve indurre all'adozione di una sorta di griglia preliminare, in base alla quale orientare i progetti *in fieri*:

- individuazione dei sistemi di rilevazione satellitare attualmente disponibili, sia sotto il profilo tecnico che sotto quello dei soggetti titolari di questi sistemi;
- definizione dello schema di banca dati satellitare e dei sistemi di aggiornamento disponibili;
- definizione dei soggetti cui è consentito l'accesso alla suddetta banca dati e delle procedure necessarie per ottenere le informazioni richieste;
- integrazione dei sistemi satellitari di rilevamento con quelli aerei e a terra, secondo una scala di approfondimento delle attività d'indagine.

**316** Questa attività preliminare deve essere impostata partendo dalla definizione degli obiettivi prioritari delle attività di controllo e monitoraggio. Quattro sono i fenomeni più rilevanti di aggressione criminale all'ambiente:

- smaltimenti illeciti di rifiuti, sia solidi che liquidi, nel terreno o in corpi idrici, con una particolare attenzione ai fenomeni di "tombamento" dei rifiuti;
- abusivismo edilizio;
- cave ed altre attività estrattive;
- inquinamento dei fiumi e delle coste.

317 In tutti e quattro i casi, può rivelarsi estremamente utile, una volta acquisite le informazioni di base sull'area oggetto di questi fenomeni, una lettura diacronica degli stessi attraverso la banca dati delle immagini satellitari già disponibili che consente di valutare i fenomeni per come si sono effettivamente svolti nel corso degli anni e permette, una volta individuate, ad esempio, le aree in cui si sospettano fenomeni illegali, di scendere ancora più di dettaglio fino alle analisi effettuabili direttamente sul territorio.

318 Il DL 3960, presentato dal governo nell'aprile del 1999, prevede un'importante distinzione tra la semplice violazione delle normative in vigore e il delitto vero e proprio. Se dai comportamenti illeciti non derivano altre conseguenze siamo all'interno di quella che comunemente viene definita come illegalità ambientale. Rientrano in questa categoria comportamenti diffusi, come l'abbandono incontrollato di rifiuti, in cui gli interventi sanzionatori sono sicuramente meno importanti rispetto a strumenti e azioni di carattere educativo-informativo.

319 Quando dalla violazione della norma derivano conseguenze come un rilevante deterioramento dell'aria, dell'acqua, del suolo, della flora e della fauna dal semplice illecito si entra nella sfera del delitto ambientale, anche nel caso di semplice pericolo. Il verificarsi degli eventi, infatti, costituisce un'aggravante di pena, fino a quella massima che va dai tre ai dieci anni di reclusione nel caso di un disastro ambientale.

320 Un quadro di riferimento internazionale ancora più significativo che riguarda la collaborazione tra le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie: nell'ambito del G-8 è stato istituito un gruppo di lavoro permanente (*Law Enforcement Project on Environmental Crime*); la criminalità ambientale rappresenta una delle aree d'intervento previste per il cosiddetto Eurojust, la nuova struttura di cooperazione giudiziaria prevista nell'ambito dell'Unione Europea; la gravità dei delitti contro l'ambiente e la necessità di una forte azione di contrasto, infine, sono state sottolineate nella mozione conclusiva della prima conferenza paneuropea dei procuratori impegnati nella lotta al crimine organizzato, organizzata dal Consiglio d'Europa e della Procura nazionale antimafia (Caserta, 2000).

Tabella 5.1 Obiettivi e indicatori per la qualità dell'ambiente e la qualità della vita negli ambienti urbani

| OBIETTIVI GENERALI   | OBIETTIVI SPECIFICI   | INDICATORI <sup>11</sup>  |
|--|---|---|
| Riequilibrio territoriale ed urbanistico   | Integrazione dei Piani settoriali con i processi di Agenda 21 locale;<br>Riequilibrio policentrico delle funzioni territoriali (atto a ridurre la domanda di mobilità).   | Incidenza mezzi motorizzati nella mobilità passeggeri locale (EU LC 3)  |
|  | Riqualificazione e riduzione della pressione edilizia e delle altre cause di impoverimento o degrado della qualità naturale, storico-culturale e del costruito in ambito urbano   | Aree naturali (in contesto urbano) protette da espansioni urbane (EU LC 9)  |
|  | Estensione degli interventi di rigenerazione ambientale e di riuso di aree urbanizzate  | Aree degradate o contaminate (in contesto urbano) ora recuperate e riutilizzate (EU LC 9)   |
|  | Riqualificazione e maggiore accessibilità per tutti del patrimonio ambientale e storico-culturale<br>Migliorare la qualità del tessuto urbano   | Accessibilità a verde, beni storico-culturali, servizi (EU LC 4)  |
| Migliore qualità dell'ambiente urbano  | Riduzione ed eliminazione tendenziale dell'esposizione della popolazione all'inquinamento (atmosfera, acustico, idrico, del suolo)  | Giorni di buona qualità dell'aria (EU LC 5);  |
|  |   | Rapporti/ Piani locali risanamento aria e riduzione emissioni   |
|  |   | Esposizione della popolazione all'inquinamento acustico (EU LC 8)   |
|  |   | Zonizzazioni e Piani di risanamento acustico  |
|  |   | Inquinamento idrico superficiale e sotterraneo  |
|  | Capacità depurazione (vedi § Risorse idriche)   |   |
|  | Riduzione del rischio (idrogeologico o tecnologico)   | Popolazione esposta al rischio di dissesto idrogeologico  |
| Popolazione esposta a rischio industriale (o tecnologico)  |   |   |
| Contenimento della mobilità a maggiore impatto ambientale;<br>Controllo del traffico nei centri urbani e promozione di attività alternative alla mobilità privata;<br>Sviluppo servizi telematici sostitutivi di mobilità;<br>Infrastrutturazione urbana a favore della modalità di trasporto ciclopedonale. | Incidenza mezzi motorizzati nella mobilità passeggeri locale (EU LC 3)  |   |
|  | Contributo locale alle emissioni (specifiche) di CO <sub>2</sub> (EU LC 2);<br>Consumi energetici pro capite e per addetto;<br>Piani e azioni per efficienza e rinnovabili;<br>Prelievi (o consumi) idrici pro capite e per addetto (vedi § Risorse idriche).   |   |
|  | Rifiuti urbani prodotti (pro capite)<br>% Raccolta differenziata  |   |
| Uso sostenibile delle risorse ambientali   | Minimizzazione della quantità e del "costo ambientale" delle risorse consumate (energia, acque, materiali) e dei rifiuti prodotti   | Uso del trasporto pubblico (passeggeri trasportati);<br>Diffusione prodotti sostenibili (EU LC 10).   |
|  | Aumento del riuso e del recupero delle risorse ambientali utilizzate;   |   |
|  | Diffusione di consumi e comportamenti "ambientalmente corretti".  |   |
| Valorizzazione delle risorse socioeconomiche e loro equa distribuzione   | Aumento di occupazione, di capacità di impresa e di produzione di reddito, orientate alla sostenibilità   | Occupati e imprese ambientalmente orientate   |
|  |   | Imprese (private e pubbliche) con certificazione ambientale – EMAS/ ISO 14000 (o sociale) (EU LC 7)   |
| Miglioramento della qualità sociale e della partecipazione democratica   | Miglioramento dell'equità nella distribuzione di risorse e servizi;<br>Rafforzamento della coesione e integrazione sociale, del senso di appartenenza, della convivenza e vivibilità delle aree urbane.   | Soddisfazione dei cittadini (EU LC 1)   |
|  |   | Indicatori di benessere economico, equità sociale   |
|  |   | Indicatori di sicurezza sociale e salute  |
|  | Miglioramento e innovazione della capacità di gestione ambientale integrata e della partecipazione della comunità ai processi decisionali;<br>Promozione dell'innovazione amministrativa e gestionale orientata alla sostenibilità nel sistema delle istituzioni locali;<br>Miglioramento a livello locale della capacità di governo ambientale e della partecipazione ai processi decisionali. | Numero e diffusione delle esperienze partecipative in favore della sostenibilità;<br>Stati di avanzamento dei progetti;<br>Entità degli stanziamenti pubblici sui progetti. |

<sup>11</sup> La segnalazione (UE xx) indica la corrispondenza con i 10 indicatori selezionati dal Progetto Europeo "Verso un quadro della sostenibilità a livello locale — Indicatori comuni europei"; DG Environment :Expert Group on Urb. Env.; Feb. 2000

Tabella 5.2 Obiettivi, indicatori e target per la qualità e la sicurezza dell'ambiente e per la qualità della vita

| OBIETTIVI GENERALI   | OBIETTIVI SPECIFICI  | INDICATORI   | TARGET  |
|--|--|--|---|
| Riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera e mantenimento delle concentrazioni di inquinanti al di sotto di limiti che escludano danni alla salute umana, agli ecosistemi e al patrimonio monumentale | Adeguamento agli standard previsti dai Protocolli Internazionali ed ai livelli imposti dalle Direttive Comunitarie | Concentrazioni di SO <sub>2</sub> , NO <sub>2</sub> , O <sub>3</sub> , CO, Benzene, PM <sub>10</sub> , Piombo, BaP in atmosfera;<br>Emissioni di SO <sub>2</sub> , Piombo, NH <sub>3</sub> , NO <sub>x</sub> , COVNM, PM <sub>10</sub> , CO, metalli pesanti e composti organici persistenti (POP);<br>Deposizioni (suolo, acque) di solfati, nitrati. | Riduzione emissioni inquinanti ai livelli e nei tempi indicati dai Protocolli;<br>Riduzione delle concentrazioni al di sotto dei livelli indicati dalle Direttive Comunitarie.  |
|  | Riduzione delle emissioni di SO <sub>2</sub>   | Emissioni SO <sub>2</sub> da fonti fisse (settore industriale ed energetico, etc.);<br>Emissioni SO <sub>2</sub> da fonti mobili;<br>Concentrazioni in aria: medie orarie, medie giornaliere, 98° percentile e mediana su base annua, media annuale ed invernale;<br>PH acque superficiali;<br>Carichi critici.  | Emissioni: 1.330 kt/anno dal 2000 (Direttiva NEC);<br>1042 kt/anno (Protocollo Oslo);<br>475 kt/anno nel 2010 (Direttiva NEC) e 500 kt/anno nel 2010 (Protocollo Göteborg);<br>Concentrazioni: valori limite e guida (DPR 203/1988);<br>limiti indicati dalla Direttiva 1999/30/CE. |
|  | Riduzione delle emissioni di NO <sub>x</sub>   | Emissioni NO <sub>x</sub> nel settore trasporti;<br>Emissioni NO <sub>x</sub> da fonti fisse;<br>Concentrazioni in aria: medie orarie, medie giornaliere, 98° percentile e mediana su base annua;<br>Carichi critici per l'azoto acidificante e quello eutrofizzante.  | Emissioni: 1 Mt/anno nel 2010; 990 kt nel 2010 (Direttiva NEC).<br>Concentrazioni: valori limiti e guida (DPR 203/1988);<br>limiti indicati dalla Direttiva 1999/30/CE.   |
|  | Riduzione delle emissioni di COVNM   | Emissioni di COVNM dal settore industriale (solventi soprattutto) e dalle fonti mobili.  | Emissioni: 1.159 kt/anno nel 2010 (Protocollo Göteborg e Direttiva NEC);<br>Target indicati nella direttiva 99/13/CE per l'uso di solventi organici.  |
|  | Riduzione delle emissioni di NH <sub>3</sub>   | Emissioni di NH <sub>3</sub> dal settore agricolo.   | Emissioni: 419 kt/anno nel 2010 (Protocollo Göteborg e Direttiva NEC)   |
|  | Riduzione delle emissioni di CO <sub>2</sub>   | Emissioni di CO <sub>2</sub> dal settore trasporti   | Concentrazioni: valori limiti e guida (DPR 203/1988);<br>10 mg/m <sup>3</sup> max conc. media su 8 ore nel 2005 (Direttiva 2000/69/CE).   |
|  | Riduzione emissioni di Benzene   | Percentuale benzene nei combustibili;<br>Concentrazioni di benzene nelle aree urbane.  | 10 µg/m <sup>3</sup> obiettivo di qualità attuale;<br>5 µg/m <sup>3</sup> media annuale (Direttiva 2000/69/CE)  |
|  | Riduzione delle emissioni di PM <sub>10</sub>  | Emissioni di polveri fini dai processi produttivi e dalle fonti mobili;<br>Concentrazioni di PM <sub>10</sub> nelle aree urbane e nell'intorno di poli industriali e assi viari.   | 40 µg/m <sup>3</sup> obiettivo di qualità attuale;<br>20 µg/m <sup>3</sup> nel 2010 (Direttiva 99/30/CE).   |
| Riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera e mantenimento delle concentrazioni di inquinanti al di sotto di limiti che escludano danni alla salute umana, agli ecosistemi e al patrimonio monumentale | Riduzione delle concentrazioni di ozono troposferico   | Emissioni di COV, NO <sub>x</sub> e PM;<br>Concentrazioni di O <sub>3</sub> in aree metropolitane, aree sottovento alle città e zone remote.<br>Evidenza del danno alla vegetazione e calo delle rese agricole;<br>Livelli critici.  | Concentrazioni: valori limiti e livelli (DPCM 28/3/83, DM 16/5/96);<br>Obiettivi a lungo termine e valori bersaglio per il 2010 (Direttiva 02/3/CE): AOT40 = 6 mg/m <sup>3</sup> h per le colture agrarie.  |
|  | Prevenzione e riduzione dell'inquinamento indoor e delle esposizioni al radon                                      | Concentrazioni di inquinanti indoor;<br>Concentrazioni di radon.   |   |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
| Riduzione dell'inquinamento acustico e riduzione della popolazione esposta   | Adeguamento ai limiti imposti dalla legge nazionale  | Livelli di esposizione della popolazione al rumore diurno;<br>Livelli di esposizione della popolazione al rumore notturno. | entro 15 anni: completa attuazione dei piani di risanamento per i servizi pubblici di trasporto e per le relative infrastrutture lineari (art.2 comma 1 lettera a.3 e b.3 del DM 29 novembre 2000).   |
|  | Riduzione della percentuale della popolazione esposta a livelli eccessivi di rumore  |  | entro 5 anni: completa attuazione dei piani di risanamento per aeroporti e infrastrutture non indicate al punto precedente, (art.2 comma 1 lettera c.3 e d.3 del D.M. 29 novembre 2000) per il conseguimento del rispetto dei valori limite stabiliti dai regolamenti d'attuazione di cui all'art. 11 della L447/95.                  |
| Riduzione dell'esposizione a campi elettromagnetici in tutte le situazioni a rischio per la salute umana e l'ambiente naturale | Miglioramento della conoscenza dei rischi per la salute connessi ai livelli di esposizione;<br>Acquisizione dei livelli di esposizione EM in tutto il Paese;<br>Riduzione delle emissioni degli impianti e delle apparecchiature . | Intensità dei campi magnetici a bassa frequenza nelle aree di massima esposizione  | Limiti di esposizione 5kV/m e 0,1 mT<br>Valori di attenzione: 10 µT<br>Obiettivo di qualità :3 µT   |
|  |  | Intensità dei campi elettrici a radiofrequenza nelle aree di massima esposizione   | Limiti di esposizione:<br>60V/m (0,1-3 MHz); 20 V/m (fino a 3 GHz) e 40 V/m oltre 3 GHz;<br>Valori di attenzione in corrispondenza di edifici adibiti a permanenze non inferiori a 4 ore: 6 V/m ;<br>Obiettivo di miglioramento della qualità della vita nell'aree all'aperto intensamente frequentate:<br>6 V/m, 16 mA/m e 0,1 W/mq. |
| Uso sostenibile degli organismi geneticamente modificati   | Crescita delle conoscenze e diffusione dell'informazione in materia di biotecnologie e OGM   |  |   |
|  | Prevenzione e protezione della salute e degli ecosistemi dai rischi derivanti dai prodotti biotecnologici e OGM  |  |   |
|  | Biosicurezza degli scambi internazionali   |  |   |
| Sicurezza e qualità degli alimenti   | Sviluppo della ricerca nel campo della sicurezza degli alimenti  |  |   |
|  | Riduzione dell'uso di pesticidi attraverso la promozione dell'agricoltura biologica e della lotta integrata;<br>Costituzione di un sistema efficace di monitoraggio e sorveglianza della sicurezza degli alimenti.                 |  |   |
|  | Assicurazione di una corretta informazione dei consumatori sulla sicurezza degli alimenti  |  |   |
|  | Salvaguardare la tipicità dei prodotti alimentari italiani e la dimensione artigianale dell'industria alimentare   |  |   |
|  | Istituzione di un'Autorità alimentare indipendente   |  |   |
|  | Organizzazione di un efficace sistema di controllo   |  |   |
| Bonifica e recupero delle aree e dei siti inquinati  | Completamento della mappatura e del monitoraggio dei siti da bonificare;<br>Sperimentazione sulle tecnologie di bonifica a basso impatto ambientale;   |  |   |
|  | Completamento degli interventi di interesse nazionale  |  |   |

Tabella 5.3 Obiettivi e indicatori per fronteggiare la criminalità ambientale

| OBIETTIVI GENERALI  | OBIETTIVI SPECIFICI  | INDICATORI  |
|---|--|---|
| Rafforzamento della normativa sui reati ambientali e della sua applicazione                           | Rendere più efficace la normativa di carattere regionale o locale  |   |
|   | Creare un efficace sistema di sicurezza ambientale   | Numero di illegalità ambientali individuate e perseguite;<br>Sequestri giudiziari realizzati. |
|   | Potenziamento degli strumenti di individuazione dei reati ambientali   |   |
| Promozione della consapevolezza e della partecipazione democratica al sistema di sicurezza ambientale | Promuovere la cultura della legalità ambientale.   |   |
|   | Far crescere una consapevole gravità dei fenomeni di aggressione criminale all'ambiente e delle conseguenze negative che determinano |   |
|   | Adeguamento e potenziamento dei sistemi di comunicazione e gestione dei dati sui fenomeni di aggressione criminale all'ambiente      |   |

## CAPITOLO 6: PRELIEVO DELLE RISORSE E PRODUZIONE DI RIFIUTI

**321** Nei Paesi sviluppati, che rappresentano l'orientamento guida anche per i Paesi in via di sviluppo, le attività produttive e di consumo sono caratterizzate da un uso inefficiente e non sostenibile delle risorse prelevate dall'ambiente (acqua, aria, minerali, combustibili, territorio ed altro) e dalla produzione di rifiuti e reflui che vengono in esso rilasciati.

**322** L'analisi dei modelli di produzione e consumo dei Paesi sviluppati rivela che l'efficienza con cui queste risorse vengono utilizzate è molto bassa, e determina la dispersione nell'ambiente della maggior parte delle risorse prelevate. Il grado di efficienza con cui le risorse naturali sono utilizzate nel ciclo di vita dei prodotti, dalla fase estrattiva a quelle di lavorazione, consumo e smaltimento/recupero, può essere notevolmente aumentato con vantaggio dei consumatori finali, e dell'efficienza delle imprese.

**323** Per favorire la crescita, il sistema economico mondiale si è posto l'obiettivo della minimizzazione del costo delle risorse primarie riducendo la convenienza delle imprese ad utilizzarle in modo efficiente. In tal modo l'eccessivo prelievo di risorse ha generato alterazioni profonde dei flussi materiali propri del metabolismo degli ecosistemi, ridotto i margini di rinnovabilità delle risorse e determinato effetti negativi sulla salute dell'uomo e sull'economia per effetto di:

- perdita di valore per degrado ambientale;
- esigenze di bonifica;
- riduzione della disponibilità di risorse rinnovabili e non rinnovabili;
- maggiore esigenza di tutela sanitaria della popolazione.

**324** Per motivazioni ambientali ed economiche è dunque essenziale puntare ad una riduzione consistente del prelievo di risorse e dei flussi di materiali e di inquinanti che le attività umane immettono nell'ambiente. Utilizzando le risorse in modo più efficiente nel sistema industriale ed orientando i modelli di consumo alla soddisfazione del consumatore attraverso servizi efficienti, è possibile conseguire questo obiettivo e mantenere al contempo un elevato livello di qualità dei consumi finali.

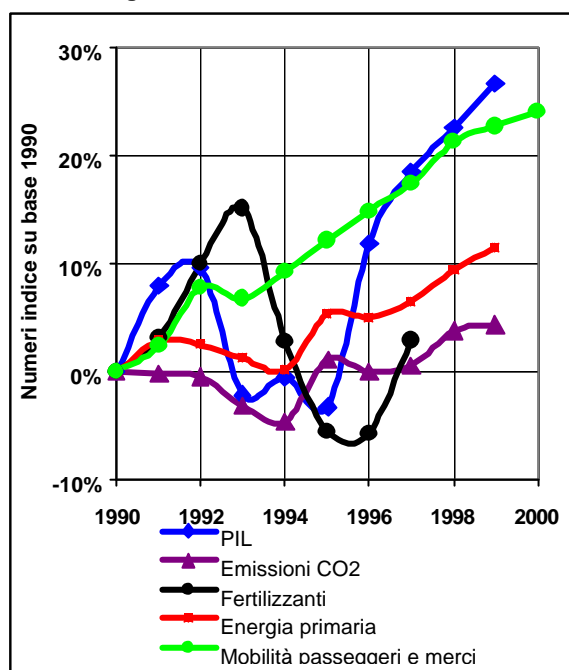
**325** Sul piano sociale l'uso non efficiente delle risorse ed il loro eccessivo prelievo viola il principio di equità, il diritto di accesso alle risorse per i Paesi in via di sviluppo e per le generazioni future.

### 6.1 Il prelievo delle risorse naturali

**326** L'Italia, come gli altri Paesi sviluppati, ha raggiunto e mantiene livelli di consumo superiori a quanto potrebbe essere prelevato senza alterazioni ecologiche. L'eccessivo e inappropriato uso delle risorse riguarda non solo quelle non rinnovabili, come materiali inerti, combustibili fossili e altri minerali, ma anche risorse rinnovabili come acqua, territorio e legname.

**327** In molti casi il prelievo di risorse rinnovabili supera la loro capacità di rigenerarsi (acqua, legno, biomasse energetiche). Gran parte delle risorse non rinnovabili utilizzate in Italia (circa il 90% dei materiali energetici e minerali) sono importate; ridurne l'impiego o sostituirle con fonti rinnovabili è, quindi, di importanza primaria per il nostro sistema economico.

Figura 6.1 Indici dei consumi in Italia



Fonti: ENEA, ANPA, ISTAT, 2001

**328** E' stato stimato che l'utilizzazione attuale di risorse naturali da parte del sistema economico mondiale sia circa il doppio di quello che l'ecosistema terrestre può consentire in modo sostenibile. Inoltre il 20% della popolazione mondiale impiega l'80% delle risorse. Nemmeno il problema dell'equità potrà essere affrontato senza utilizzare le risorse in modo più efficiente e senza garantire a tutti eguali diritti di accesso alle risorse stesse.

**329** I Paesi sviluppati, che hanno maggiori capacità di ricerca e sviluppo, indispensabili per l'efficienza nei settori produttivi e del consumo, debbono esportare nei Paesi in via di sviluppo non più i sistemi meno efficienti e le lavorazioni più dannose per l'ambiente, bensì tecnologie che possano consentire l'avvio generalizzato di processi di sviluppo sostenibile.

**330** In ambito europeo è stato proposto un percorso progressivo di ecoefficienza attraverso la riduzione del prelievo di risorse del 25% entro il 2010, del 75% entro il 2030 (*fattore 4*) e del 90% entro il 2050 (*fattore 10*). Queste strategie hanno per obiettivo la riduzione dell'ingresso di materiali nel sistema socio-economico (mondiale, nazionale, regionale, industriale, urbano, familiare), mantenendo gli attuali livelli di qualità della vita ed anzi puntando a migliorarne gli aspetti legati proprio dall'eccessivo e distorto consumo di beni materiali ed a modelli di vita inutilmente dispersivi. Sono strategie che prefigurano un grande ciclo di ammodernamento e di innovazione tecnologica del sistema industriale e richiedono condivisione e convinzione da parte di tutti i soggetti competenti.

**331** I mezzi per attuare questa strategia esistono e sono dati dalle attività di ricerca e sviluppo tecnologico riguardanti processi produttivi volti a:

- ridurre il consumo di risorse e materie prime, soprattutto quelle non rinnovabili;
- prolungare la vita utile dei prodotti;
- sostituire tendenzialmente le merci con servizi ecoefficienti;
- favorire il riciclaggio ed il riutilizzo dei prodotti non più servibili (e della materia in essi incorporata) incentivando, lo sviluppo di un vero e proprio mercato dei materiali di recupero.

**332** Per questa via è possibile, anche attraverso azioni di orientamento della domanda, dare obiettivi quantitativi alle politiche di sviluppo sostenibile, rendendole chiare, comprensibili e circostanziate, separando lo sviluppo dalla crescita economica e dematerializzando il sistema economico.

**333** Il modello "*fattore 10*", che ha un orizzonte di 50 anni, è equivalente ad un incremento di produttività delle risorse del 4,5% annuo. Esso richiede una ripresa netta dello sviluppo tecnologico e una nuova cultura della *sufficienza* (più qualità della vita con meno beni materiali e servizi adeguati) nei Paesi come il nostro, che oggi presentano stili di vita insostenibili nel medio termine.

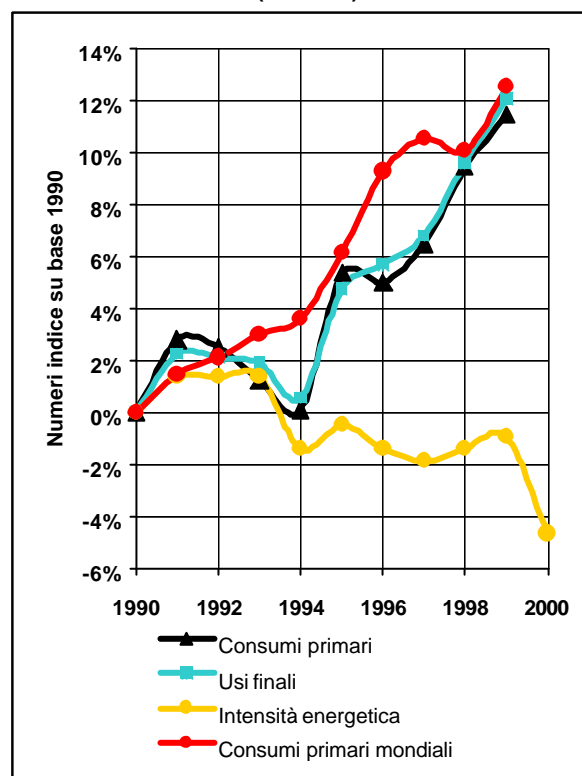
**334** Una reale dematerializzazione dell'economia è resa ardua dall'attuale modello di produzione basato sulla quantità della produzione e della vendita di beni, progettati per durare poco ed essere presto sostituiti da nuovi. Sono in atto tendenze alla riduzione dell'intensità di risorse nella produzione di beni e servizi e ad un certo disaccoppiamento tra crescita economica e risorse (si vedano gli indici settoriali di intensità, in figura 6.2 per l'energia), ma in genere questi vantaggi sono sopravanzati dall'aumento dei consumi globali. Si parla di disaccoppiamento

assoluto in presenza di attenuazione netta del prelievo di risorse e di disaccoppiamento relativo se il prelievo procede a ritmi inferiori della crescita.

**335** La dematerializzazione comporta il passaggio dalla vendita dei prodotti materiali di breve durata alla vendita di servizi, mediante l'uso di prodotti materiali di lunga durata. Si tratta di un doppio dividendo che migliora la qualità della vita dei consumatori e incrementa i vantaggi per le imprese con quote decrescenti di materiali e carichi ambientali e tassi occupazionali crescenti.

**336** La trasformazione deve essere accompagnata da azioni di informazione e di orientamento del pubblico, necessarie perché i provvedimenti che mirano a modificare gli stili di vita delle persone non vengano vissuti come un'insidia alle libertà personali e, pertanto, risultare inefficaci.

**Figura 6.2 Sviluppo della risorsa energetica in Italia (EU HL10)**



Nota: valori anno base:

Consumi primari = 152 Mtep

Usi finali = 118 Mtep

Intensità energetica = 0,195 ktep/euro

Consumi primari mondiali = 8.623 Mtep

Fonte: ENEA, 2001

**337** Sono stati sviluppati in alcuni Paesi europei e adottati recentemente dall'Agenzia Europea per l'Ambiente<sup>12</sup> gli indicatori relativi alla quantificazione del prelievo di risorse

<sup>12</sup> Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA): "Environmental Signals 2001"



dall'ambiente (*Total Material Requirement - TMR*) ed all'intensità di materiali di un determinato prodotto o servizio (*Material Input per Unit Service - MIPS*). La stima del TMR si riferisce all'intera Europa ed in essa i flussi determinati dagli scambi interni si elidono. Questi indicatori includono la quota di materiali prelevata dall'ambiente che non perviene al prodotto finale. Il loro impiego consente la verifica delle prestazioni del sistema economico in rapporto all'uso di risorse ed il calcolo dell'intensità di materiale per unità di ricchezza prodotta.

**338** Per l'Italia alcuni profili di consumo sono riportati nella figura 6.1 ed alcuni dati delle intensità di risorse nella tabella 6.1. E' stata realizzata una valutazione del flusso globale di materia relativa all'anno 1995 ed al decennio precedente ed una stima 1998 dell'indice DMI, input diretto di materia, esclusi i materiali da costruzione, che fornisce un valore di circa 420 Mt/anno pari a circa 8 t/anno pro capite (EUROSTAT).

**339** Nello stesso decennio, mentre il PIL è aumentato del 4%, il fabbisogno di risorse del sistema produttivo è diminuito del 13%. Questo andamento va valutato attentamente perché favorito sostanzialmente dalla progressiva sostituzione di prodotti petroliferi con il gas naturale negli usi energetici diretti e per la produzione di elettricità, e dalla progressiva delocalizzazione in altri Paesi di settori dell'industria primaria, che ha una forte intensità di materie prime, a favore di attività di trasformazione che trattano materiali già raffinati o semilavorati.

**340** I primi passi per una contabilità nazionale dei materiali sono stati compiuti dall'ISTAT mentre alcune aziende, nell'ambito di iniziative per l'innovazione e la certificazione dei processi, stanno adottando sistemi di contabilità per alcune risorse (prevalentemente energia e acqua) e iniziative di riduzione dell'uso di risorse connesse con le esigenze di riduzione dei rifiuti.

**341** La riduzione dell'uso di risorse nel sistema economico italiano, basato sulla trasformazione di risorse per la produzione di beni e servizi, consente di ridurre i costi d'acquisto di materie prime all'estero, che rappresentano una voce passiva del bilancio nazionale, e di stimolare la ricerca e lo sviluppo di nuovi processi e nuovi prodotti ad elevata efficienza migliorando la competitività.

**342** Favorendo l'utilizzazione di servizi in sostituzione dell'acquisto di prodotti si incrementa la quota di mano d'opera qualificata nelle attività terziarie e nei servizi riguardanti prodotti provenienti da Paesi esteri e si riduce

l'importazione di beni di consumo, con evidenti vantaggi sociali e per la bilancia commerciale.

**343** I target della dematerializzazione sono quelli individuati dai progetti *Fattore 4* e *Fattore 10* (tabella 6.2).

Tabella 6.1 Rapporto tra materiali movimentati e PIL attivato per raggruppamenti di attività economiche (intensità di risorse in kg per milioni di PIL al 1988)

| Parte I: materiali interni                      |                         |          |                 |                     |
|---|-------------------------|----------|-----------------|---------------------|
| Materiali di provenienza interna                | Minerali non energetici | Biomasse | Vapore endogeno | Minerali energetici |
| Agricoltura, zootecnia, foreste, caccia e pesca | 34                      | 1721     | 19              | 10                  |
| Minerali, energia, siderurgia, cemento...       | 2541                    | 3        | 283             | 217                 |
| Chimica, gomma ed altri                         | 397                     | 21       | 37              | 17                  |
| Metalli, macchine, mezzi di trasporto           | 185                     | 4        | 26              | 9                   |
| Industrie alimentari e bevande                  | 127                     | 613      | 29              | 12                  |
| Tessili, legno, carta                           | 92                      | 20       | 28              | 9                   |
| Costruzioni                                     | 1478                    | 3        | 16              | 9                   |
| Commercio e pubblici esercizi                   | 54                      | 47       | 17              | 10                  |
| Trasporti e comunicazioni                       | 56                      | 7        | 13              | 35                  |
| Altri servizi vendibili                         | 62                      | 3        | 11              | 4                   |
| Servizi non vendibili e delle PA                | 76                      | 11       | 13              | 7                   |
| Parte II: materiali di importazione             |                         |          |                 |                     |
| Materiali importati                             | Minerali non energetici | Biomasse | Non determinati | Minerali energetici |
| Agricoltura, zootecnia, foreste, caccia e pesca | 10                      | 66       | 11              | 20                  |
| Minerali, energia, siderurgia, cemento...       | 156                     | 8        | 4               | 323                 |
| Chimica, gomma ed altri                         | 153                     | 43       | 59              | 76                  |
| Metalli, macchine, mezzi di trasporto           | 149                     | 10       | 6               | 31                  |
| Industrie alimentari e bevande                  | 35                      | 186      | 6               | 28                  |
| Tessili, legno, carta                           | 19                      | 103      | 14              | 22                  |
| Costruzioni                                     | 179                     | 13       | 5               | 24                  |
| Commercio e pubblici esercizi                   | 9                       | 19       | 1               | 19                  |
| Trasporti e comunicazioni                       | 20                      | 8        | 2               | 78                  |
| Altri servizi vendibili                         | 10                      | 3        | 2               | 8                   |
| Servizi non vendibili e delle PA                | 16                      | 8        | 2               | 15                  |

Fonte: ISTAT, 2000

## 6.2 Le risorse idriche

**344** Dei 52 miliardi di metri cubi di acqua disponibili con le attuali capacità di regolazione, circa 40 sono effettivamente utilizzati. L'Italia, come tutti i Paesi mediterranei, presenta un'accentuata dominanza degli usi irrigui: circa 20 miliardi di m<sup>3</sup>, anche se nell'ultimo decennio la superficie irrigata e i consumi unitari tendono a stabilizzarsi o ridursi, soprattutto nel Nord Italia. In proiezione, al 2011 la riduzione attesa della domanda di acqua nel bacino del Po è dell'ordine del 10-40%.

**345** Non si dispone di dati relativi all'andamento dei consumi per uso industriale, ma la tendenza sembra essere ancora quella avviata negli anni '70 di una progressiva riduzione: tra il '72 e l'86 vi sono state forti riduzioni nel settore cartario (-4%), nella gomma e nelle fibre sintetiche (-80%), negli zuccherifici (-56%). Nella chimica fra il '94 e il '97 si è registrata una diminuzione del 5% a fronte di aumenti di produzione del 10%.

**346** I risultati disponibili sugli usi civili dell'acqua sono relativi ancora al 1987, quando si evidenziava un forte aumento del prelievo rispetto al decennio precedente, con un peggioramento dell'efficienza della distribuzione. L'Istituto di Ricerca sulle Acque (IRSA) sostiene però che attualmente la crescita si è arrestata. La qualità delle acque superficiali sembra migliorata tra gli anni '70 e gli anni '80, per effetto della riduzione del carico industriale e dell'entrata in funzione di sistemi di depurazione, soprattutto industriali, ma, a livello nazionale, si mantiene ad un livello medio basso. Sebbene negli ultimi 20 anni siano stati costruiti numerosissimi impianti di depurazione, non vi è traccia di un recupero vistoso e significativo della funzionalità e della qualità degli ecosistemi acquatici come in altri Paesi europei. Non esistono rilevamenti sistematici riguardanti la qualità delle acque sotterranee, ma a medio lungo termine sono da attendersi peggioramenti della situazione perché la contaminazione del suolo ha raggiunto livelli elevati: il problema pertanto è grave.

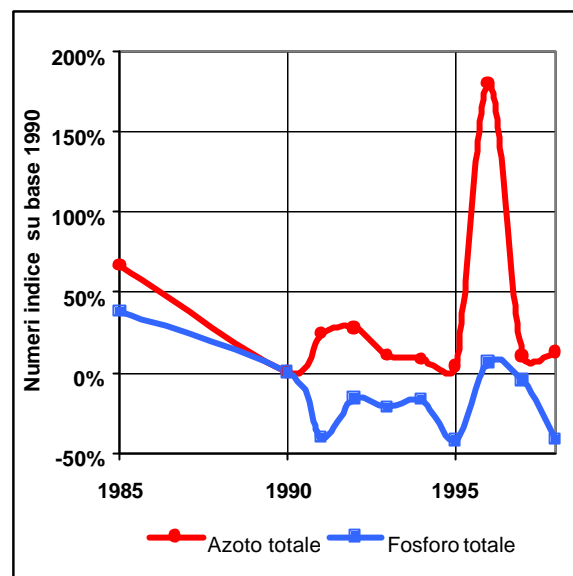
**347** Si registra un rilevante incremento nella dotazione di infrastrutture di depurazione: 4.875 impianti di trattamento secondario o terziario in esercizio nel 1993 contro 3.823 del 1987 (+20%); ma cresce anche il numero di impianti inattivi. La quota di popolazione equivalente allacciata a reti fognanti è del 77%; quella servita da impianti in esercizio è del 63%.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**348** In linea generale l'acqua in Italia non manca; ma a fianco della domanda per gli usi classici (civile, irrigazione, industria, energia, navigazione) oggi c'è una crescente domanda per usi ambientali: mantenimento della qualità dell'acqua

(figura 6.3), salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, conservazione di ecosistemi e biodiversità; ricreazione (soggiorno turistico, pesca, canoa).

**Figura 6.3 La qualità dell'acqua nei grandi fiumi (EU HL6): concentrazione di azoto e fosforo**



Nota: valori medi anno base:

Azoto totale = 6,8 mg/l

Fosforo totale = 0,21 mg/l

Fonte: Ambiente Italia, 2001

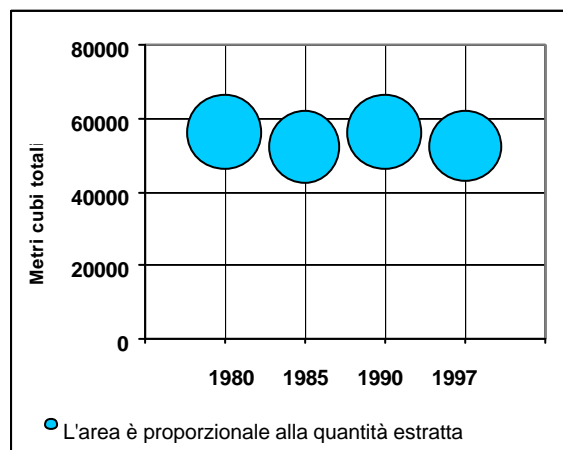
**349** Per questo si ritiene prioritario puntare alla conservazione o ripristino di un regime idrico compatibile con la tutela degli ecosistemi, con gli usi ricreativi e con l'assetto del territorio. Ciò implica, in molte aree del Paese, arrivare a una minor sottrazione di portata dalla circolazione naturale (figura 6.4) con particolare riferimento alle risorse di buona ed elevata qualità. Va pertanto considerata prioritaria la riduzione dei fabbisogni, intesi come la quantità di risorsa (grezza) necessaria per soddisfare gli usi "dissipativi"; a tal fine occorre porre in essere interventi finalizzati al risparmio, riuso, riciclo.

**350** La Direttiva Quadro sulle acque 2000/60/CE, per alcuni aspetti anticipata dal DLgs 152/99, istituisce il quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. La Direttiva fissa specifici obiettivi ambientali per i corpi idrici superficiali e sotterranei ed estende il concetto di tutela a tutto l'ecosistema connesso con l'ambiente acquatico. Tali obiettivi devono essere perseguiti e raggiunti con precise scadenze temporali attenendosi alle indicazioni contenute negli allegati tecnici. Il raggiungimento del livello di qualità buono per tutti i corpi idrici è richiesto entro 15 anni dall'entrata in vigore della Direttiva. Il Piano di Tutela Regionale, ai sensi del DLgs 152/99, rappresenterà pertanto lo strumento di pianificazione per le misure di tutela, per il ripristino di un bilancio idrico sostenibile e per ridurre i carichi inquinanti gravanti sulle acque superficiali e sotterranee.

**351** L'infrastrutturazione consente di rendere utilizzabile ogni risorsa idrica potenziale mediante ingenti investimenti e un aumento dei costi fissi del sistema (manutenzione e rinnovo del capitale investito). Questi costi costituiranno un fardello estraneo, ma inevitabile per le generazioni future. Per questo è opportuno puntare alla *sostenibilità economico-finanziaria*, in base a cui i costi di investimento, gestione e rinnovo del capitale investito dovrebbero essere interamente a carico delle generazioni che fruiscono dei corrispondenti benefici. Per avvicinarsi a questo ideale, scegliendo un esplicito compromesso con la soddisfazione degli obiettivi ambientali di cui sopra ed etici, di cui al punto seguente, occorre da un lato portare le tariffe a un livello adeguato a coprire inizialmente almeno i costi di gestione e ammortamento, dall'altro limitare la velocità di crescita del capitale fisso (infrastrutture) relativo ai servizi idrici. Quanto più vicine saranno le tariffe ai costi marginali, comprese le esternalità, tanto più efficiente sarà l'allocazione delle risorse.

**352** *Sostenibilità etico-sociale*: questo termine racchiude una serie di concetti qui di seguito chiariti. La domanda di acqua corrispondente alla tariffa imposta deve essere soddisfatta pienamente. Per quanto riguarda gli usi civili, però, va ricordato che l'acqua è un bene essenziale e per questo è giusto garantire a tutti la soddisfazione dei fabbisogni essenziali a condizioni pienamente sopportabili dal punto di vista economico, cioè tali da non rendere l'acqua un bene di lusso. Il principio espresso di far coprire i costi ai beneficiari può portare a sfavorire alcune zone rispetto ad altre (tariffe più alte); il principio di equità infra-generazionale deve trovare soddisfazione attraverso una sufficiente solidarietà nazionale fra individui, settori di impiego ed aree geografiche. E' necessario quindi trovare un equilibrio fra la necessità di autonomia finanziaria e la soddisfazione della domanda, facendo attenzione a non incoraggiare modelli insediativi e produttivi dissipativi.

**Figura 6.4 Estrazione di acqua superficiale e sotterranea in Italia (EU HL 10)**



Fonte: ANPA, 2001

**353** Gli obiettivi operativi sono così articolati:

**354** *Riduzione delle perdite nei sistemi di adduzione-accumulo-distribuzione.* Questo obiettivo richiede:

- censimento dei punti di approvvigionamento reali e misura dei relativi prelievi;
- dotazione di sistemi di monitoraggio e controllo più efficienti (telecontrollo);
- razionalizzazione e ottimizzazione della gestione di sistemi idrici, in particolare i serbatoi multiuso, attraverso strumenti modellistico-informatici;
- manutenzione ordinaria delle reti esistenti;
- rifacimento di porzioni consistenti dei sistemi di distribuzione, soprattutto nel settore civile.

**355** Questo obiettivo è sancito da diverse leggi (L 36/94, DLgs152/99), ma nessuna di esse ha potere sanzionatorio sugli enti gestori. Manca un reale disincentivo economico: attualmente ridurre le perdite di rete costa di più dell'acqua perduta.

**356** *Riduzione dei consumi finali.* E' essenziale nel settore agricolo, il più idroesigente, e richiede:

- di sviluppare quanto più possibile, seguendo le vocazioni del territorio, l'attività di rinaturalizzazione dei suoli;
- la conversione a colture meno idroesigenti;
- il miglioramento delle tecniche irrigue;
- sistemi modellistico-informatici di rilevamento, monitoraggio, previsione e gestione che permettano di ottimizzare l'uso delle risorse (quantità giusta al tempo giusto);
- informazione sul reale uso della risorsa;
- ammodernamento delle reti irrigue;
- imposizione, a livello di politica agricola, di vincoli e disincentivi o, viceversa, fornitura di incentivi economico-finanziari e organizzativi (accesso ai mercati, informazione, etc.);
- imposizione di uno schema di tariffazione basato sulla misura delle quantità effettivamente utilizzate.

Nei settori civile e industriale occorre incentivare l'installazione di apparecchiature a basso consumo e agire sui comportamenti individuali (della famiglia e dell'impresa), anche con attività promozionali e informative. Un utile strumento è la contabilizzazione dei consumi con un contatore in ogni unità abitativa. Nel settore industriale occorre favorire il riciclo interno al processo produttivo. Gli strumenti a disposizione sono la Legge 36/94 e il DLgs 152/99. Un elemento chiave è quello tariffario: il disincentivo deve avvenire anche attraverso una revisione dei canoni. Ad esso vanno aggiunti la promozione di un più razionale utilizzo delle risorse idriche, favorendo l'introduzione e la diffusione delle migliori tecniche disponibili; l'incentivazione al riuso delle acque in tutte le fasi del processo produttivo; il reimpiego delle acque risultanti a valle e la restituzione di

acque di scarico con caratteristiche qualitative analoghe a quelle prelevate.

**357** Fondamentale è la revisione delle concessioni (prevista dal DLgs 152/99) basata su una valutazione integrata e comparativa delle diverse opzioni, dove integrata significa tale da considerare allo stesso tempo gli aspetti tecnico-ingegneristici, quelli economici, quelli ambientali e quelli socio-economico-culturali. E' necessario che i disciplinari di concessione siano rispettati e attentamente monitorati, fornendo garanzie legalmente valide ai potenziali impattati.

**358** *Riutilizzo di acque reflue.* E' fondamentale per gli usi agricoli: libera risorse naturali per l'ambiente, o per eventuali altri usi, e riduce i trattamenti terziari alla sola disinfezione evitando i trattamenti di denitrificazione e defosfatazione, con notevoli risparmi economici, energetici e/o di territorio (superfici impegnate). Le acque reflue destinate a uso irriguo possono presentare concentrazioni elevate di nutrienti che rendono evitabile il ricorso a fertilizzanti di sintesi: si otterrebbe un riequilibrio dei cicli biogeochimici. Anche il riutilizzo industriale può essere incrementato con il DLgs 152/99: strumento per promuovere il riutilizzo è la revisione delle concessioni: "non più prelevare l'acqua dal fiume e dalla falda ma avere a disposizione dell'acqua reflua da riutilizzare". Per questi motivi va prevista la riduzione della durata massima delle concessioni di derivazione per l'uso irriguo, attualmente il maggiore rispetto ad altri, uso potabile compreso, per consentire una migliore riprogrammazione dei prelievi destinati all'irrigazione. E' necessario, un impegno finanziario pubblico per sostenere i costi delle infrastrutture di distribuzione delle acque reflue depurate; va anche notato che in alcune situazioni, particolarmente in distretti industriali ad alta intensità di uso idrico, si è rivelato utile e proficuo lo strumento dell'accordo volontario.

**359** *Riduzione del carico inquinante.* Le azioni sono infrastrutturali (nuovi sistemi di depurazione, miglioramento e sostituzione dell'esistente) e, soprattutto, gestionali (miglioramento della funzionalità degli impianti). Tra le azioni infrastrutturali occorre puntare a grandi comuni ancora non depurati; a piccoli centri dotati di trattamenti inadeguati (o privi); alle periferie urbane, dove i costi di collettamento fognario possono essere eccessivi; agli insediamenti turistici. Per molti di questi casi sono opportuni trattamenti di basso costo e alta compatibilità ambientale, come la fitodepurazione. Per il settore industriale, i problemi maggiori sono nel Mezzogiorno (industria alimentare). Tra le azioni gestionali vanno comprese l'individuazione di gestori competenti, maggiori controlli e la formazione professionale.

**360** Gli strumenti normativi sono la Legge 36/94 e il DLgs 152/99. In particolare il Piano di Tutela, previsto dal DLgs 152/99, deve individuare i corpi idrici che non rispettano gli obiettivi di qualità stabiliti e indicare gli interventi necessari. I limiti agli scarichi sono più o meno restrittivi in ragione del loro potenziale impatto. Il Piano deve agire su tutto il bacino intervenendo sulla riduzione dei carichi inquinanti ma anche sulle derivazioni (minimi deflussi vitali), sulle capacità tampone del territorio (modifiche dell'uso del suolo, diffusione di siepi, filari, fasce erbacee di rispetto), sulla capacità autodepurativa dei corsi d'acqua (rinaturalizzazione, creazione di zone umide in alveo o fuori alveo), ricorrendo a opere, ma anche a prescrizioni e incentivi.

**361** Fondamentale è l'uso di strumenti modellistici capaci di quantificare le relazioni di causa-effetto soggiacenti; per questo occorre riorientare la raccolta dati di qualità e portata. Dal punto di vista degli attori interessati, il Piano di Tutela deve interfacciarsi da un lato con le Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) e gli enti che gestiscono i carichi di origine civile, ma anche con i gestori dei carichi industriali e agricoli: imprese, associazioni di categoria, enti di sviluppo, consorzi di bonifica e irrigazione, uffici regionali, etc. Per quanto riguarda i fanghi di depurazione, nonostante la riduzione sia già incentivata dal costo elevato dello smaltimento, manca una conoscenza diffusa delle soluzioni che ne permettono una minor produzione né esiste un mercato dei fanghi sufficientemente sviluppato.

**362** Molti ampliamenti di depuratori civili e industriali in corso potrebbero aver luogo attraverso la creazione di sistemi di finissaggio a valle ricorrendo alla fitodepurazione che non produce fanghi. La separazione delle reti di collettamento, evitando l'arrivo delle acque di prima pioggia, che presentano carichi elevati di metalli pesanti, permette di ottenere fanghi di miglior qualità per il riutilizzo agricolo.

**363** *Miglioramento delle reti e gestione delle acque meteoriche in ambito urbano.* Il DLgs 152/99 prevede che nei nuovi insediamenti le Regioni impongano reti di collettamento separate: è fondamentale che i PRG e i regolamenti edilizi recepiscano questa direttiva e promuovano la progressiva sostituzione delle reti miste esistenti con reti separate e la diffusione di sistemi di invaso/trattamento delle acque di prima pioggia, con funzioni anche di rinaturalizzazione dei reticoli idrografici in ambito urbano. Visto il costo notevolissimo di tale sostituzione, sarà necessario prevedere anche meccanismi di incentivo e di sostegno finanziario con risorse pubbliche.

**364** *Copertura dei costi totali.* La Legge Galli ha avviato un processo di adeguamento delle tariffe ai costi di lungo periodo, che non è ancora

completo, con particolare riferimento alla fognatura e alla depurazione. Il completamento della trasformazione del sistema di gestione (dalle 13.000 gestioni attuali alle circa 80-100 previste con l'entrata a regime degli ambiti territoriali ottimali) è stato visto come una condizione preliminare, al fine di contenere gli aumenti tariffari nelle aree più deboli. Tuttavia i ritardi nell'attuazione di questa riforma hanno determinato un analogo ritardo nell'adeguamento delle tariffe ai costi. Nello stesso tempo, la regolazione tariffaria è costretta ad oscillare fra una politica di breve respiro e limitate potenzialità incentivanti (CIPE) e un "metodo tariffario normalizzato" la cui applicazione è prevista solo a lungo termine, che è stato in ogni caso molto criticato per i deboli meccanismi incentivanti in esso previsti. E' necessario da un lato rompere gli indugi e favorire un rapido adeguamento delle tariffe ai costi, comprensivi degli investimenti, senza vincolare questa strategia al completamento degli ATO; dall'altro porre le basi per un coerente ed efficace sistema di regolazione economico-finanziaria, capace di indirizzare il settore su un sentiero di efficienza.

**365** Questa tariffa deve però essere modificata in modo esplicito e trasparente per soddisfare l'obiettivo fondamentale di sostenibilità etico-sociale, agendo in due direzioni in un certo senso diametralmente opposte (un punto di partenza possono costituirlo le linee guida LLPP del 1998): da un lato, ridurre le differenze tra ATO a livello nazionale attraverso la costituzione di strumenti di perequazione fra aree territoriali, analoghi nello spirito a quelli previsti in Francia nel caso delle *Agences de l'Eau*, prelevando cioè attraverso canoni ambientali e addizionali sulle tariffe le risorse necessarie per finanziare specifici interventi nelle aree più deboli, puntando in particolare a supportare il Mezzogiorno in cronico ritardo infrastrutturale; dall'altro, ammettere una certa differenziazione delle tariffe anche all'interno di uno stesso ATO, in modo da favorire la formazione di ambiti tariffari più piccoli e omogenei.

**366** A livello microeconomico, è opportuno adottare una formula binomia, con una quota fissa per il diritto di connessione e una quota variabile, crescente in modo più che proporzionale rispetto ai consumi.

**367** *Accessibilità.* L'attuale fascia tariffaria sociale premia le prime unità di consumo a prescindere dalle caratteristiche del consumatore e finisce per sussidiare nello stesso modo utenti bisognosi e non. E' opportuno invece adottare misure di perequazione più selettive.

**368** *Riduzione dell'artificializzazione.* La Legge Galli e le leggi attuative di quasi tutte le regioni, affidano agli enti locali, con il Piano di ambito, i

nuovi investimenti necessari; il relativo costo viene scaricato in tariffa dal gestore chiamato a mettere in atto il piano prescelto, con i relativi oneri finanziari. Questo meccanismo fornisce un incentivo alla realizzazione di nuove opere, il cui costo è neutro per il gestore, scoraggiando investimenti finalizzati al migliore utilizzo delle risorse esistenti, il cui costo sarebbe a carico del gestore. Occorre invece far partecipare il gestore ai costi dei nuovi investimenti, evitando di riconoscere automaticamente i costi in tariffa, e affidandogli il compito di dettagliare, per periodi definiti, i programmi di investimento e i relativi programmi finanziari e tariffari: il piano di ATO dovrà essere solo un piano strategico di lungo periodo. L'attuazione di questi principi, coerenti con la Finanziaria 2002 (art.35, comma 1) in merito alle gare per l'affidamento dei servizi, comporta modifiche alla Legge 36/94 ed al DM 22/11/2001.

**369** *Soddisfazione della domanda e affidabilità dei servizi.* Un monitoraggio dei contratti e delle carte del servizio, affidato ad apposita autorità (al posto dell'attuale Comitato di Vigilanza, troppo debole e privo di autonomia), dovrà accompagnarsi a un *benchmarking* dei livelli di efficacia-efficienza dei servizi. Per gli usi non civili, la soddisfazione della domanda va vista in un quadro più generale di compatibilità con le risorse esistenti e con le politiche di settore.

**370** *Armonizzazione normativa.* Le norme numerose e non sempre coerenti riguardanti il settore idrico si sono spesso sviluppate in contesti disomogenei e gli strumenti attuativi sono risultati spesso inferiori alle intenzioni. Il modificarsi del quadro generale dei pubblici servizi e le liberalizzazioni richiedono apporti ulteriori sul piano tecnico ed imprenditoriale. Lo strumento dei testi unici può svolgere un efficace ruolo di aggiornamento ed armonizzazione.

**371** *Atteggiamenti proattivi.* Il coinvolgimento dei soggetti competenti richiede un sistema sanzionatorio capace di individuare i responsabili reali delle infrazioni delle norme sugli scarichi, senza inutile deterrenza ma con chiarezza ed efficienza.

### 6.3 I cicli di produzione-consumo

**372** In tempi recenti l'OCSE ha concentrato l'attenzione sull'internalizzazione dei costi ambientali nel costo finale del prodotto, lungo l'intero ciclo di vita (*Life Cycle Cost - LCC*); si deve infatti tener conto non solo del costo del prodotto ma anche dei costi di gestione (consumi energetici, parti di ricambio, quantità richiesta per singola operazione) e del suo smaltimento. La OCSE ha anche attivato un apposito Programma su "Consumo e produzione sostenibile" che ha individuato come prioritari l'acquisto e l'uso di beni

e servizi a ridotto impatto da parte della Pubblica Amministrazione (*Green Procurement* o *Green Public Purchasing* - GPP). Per tutti i Paesi l'ostacolo più grosso è rappresentato dalla introduzione di nuovi criteri nell'acquisto di prodotti senza contrastare le regole del mercato internazionale, con specifico riguardo alla libera circolazione delle merci.

**373** In diversi Paesi l'inserimento dei requisiti ambientali tra gli elementi di selezione di un prodotto da parte della Pubblica Amministrazione (PA) è stato realizzato (o è in via di messa a punto); si va dalla predisposizione di "Guide di riferimento", specializzate per ogni singolo prodotto, per gli addetti agli acquisti alla creazione di liste di prodotti che forniscano, accanto ai parametri prestazionali, anche quelli relativi a specifici aspetti ambientali, o alla assegnazione di un punteggio aggiuntivo ai prodotti in possesso di specifici requisiti ambientali (Ecolabel, Emas, ISO 14000).

**374** In tempi recenti la ISO ha istituito un apposito Gruppo di lavoro sulla progettazione ambientalmente consapevole dei prodotti (*Design for Environment* - DFE) che sta emanando linee guida su tale argomento; la procedura di DFE, fin dalle prime applicazioni, potrebbe configurarsi come una sorta di "Sistema di gestione del prodotto".

**375** Per quanto riguarda l'uso della leva fiscale, da dati OCSE emerge come (base 1995) le tasse ambientali varino dal 3,8 all'11,2%, con una media per l'OCSE pari a circa il 7% di tutte le imposizioni fiscali. Per il resto il 35% è rappresentato dalle imposte dirette, il 32% da tasse di consumo ed il 25% da contributi sociali. Nei Paesi OCSE le tasse ambientali rappresentano tra l'1 e il 4,5 % del PIL. In questo quadro generale emergono comunque alcune considerazioni generali:

- carenza di informazioni relativamente a flussi di materiali, energia e impatti su prodotti e servizi;
- carenza di informazioni quali-quantitativi sui consumi della PA e sui meccanismi di acquisizione messi in atto dalle varie strutture (specialmente a livello locale);
- insufficienti informazioni sul comportamento dei consumatori nei confronti dell'utilizzo di beni e servizi ambientali.

**376** Dall'esame dei consumi delle famiglie italiane risulta, in generale, un graduale passaggio dal bene al servizio evoluto, con grande attenzione al rapporto qualità-prezzo. Per quanto riguarda il consumo della PA, gli unici dati conosciuti valutano l'incidenza della spesa pubblica sul PIL pari a circa il 18%; si può peraltro ipotizzare che, in analogia con quanto rilevato in altri Paesi della UE, circa il 50% sia imputabile ad acquisto di beni e servizi per il funzionamento della stessa PA; le

spese più rilevanti riguardano l'acquisto di beni per il funzionamento degli uffici, consumi energetici e servizi di funzionamento (pulizie e manutenzione). Occorre rimarcare come l'attuazione di una politica ambientale nella PA, passa sia attraverso l'acquisto di beni e servizi a ridotto impatto ambientale, sia attraverso il loro corretto utilizzo.

**377** Il VI Piano d'Azione Ambientale dell'Unione Europea definisce come prioritario l'approccio a una politica integrata di prodotto basata sull'analisi del ciclo di vita. Questo approccio risulta fondamentale per raggiungere gli obiettivi di prelievo sostenibile delle risorse e di riduzione della produzione dei rifiuti. Al VI Piano si aggiungono una serie di direttive relative a specifiche categorie di prodotti quali autoveicoli e autocarri, benzine e carburanti, imballaggi, batterie, detersivi, prodotti da costruzione, prodotti agricoli.

**378** Nel 1999 i Ministri dell'Ambiente dell'UE affidano alla Commissione il compito di redigere il Libro Verde sullo sviluppo di una Politica integrata di Prodotto, che viene adottata nel febbraio 2001. Il Libro Verde sottolinea la necessità di basare una politica integrata di prodotto su tre punti fondamentali:

- rendere i prezzi giusti, internalizzando le esternalità ambientali;
- stimolare la domanda per prodotti verdi;
- rafforzare le produzioni maggiormente eco-compatibili.

Per ognuno di questi obiettivi generali vengono individuate possibili azioni e strumenti. A seguito di un'ampia consultazione con i soggetti competenti, che ha avuto luogo nel 2001, la CE prevede di pubblicare il Libro Bianco sull'IPP nella seconda metà del 2002.

**379** In Italia, tra le iniziative riconducibili a una politica di prodotti a ridotto impatto va ricordato il recepimento delle direttive comunitarie sui combustibili per autoveicoli privi di piombo (con una tassazione differenziata).

**380** Vanno inoltre ricordate: la promozione di autoveicoli che rispettano particolari livelli di emissione; l'istituzione del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) e di quelli, associati e non, di filiera; l'introduzione della *carbon tax*; l'istituzione dell'osservatorio nazionale dei rifiuti e del catasto dei rifiuti; la stipula di alcuni accordi di programma con gruppi e associazioni (FIAT, Montedison, Pirelli, Federtrasporti, Coldiretti, Cia e Confagricoltura) per l'introduzione o lo sviluppo di prodotti, servizi o pratiche ambientalmente più compatibili.

**381** In Italia l'Ecolabel è divenuto operativo solo nel 1997. Una analisi del ritardo ha evidenziato, oltre all'inerzia del sistema produttivo e allo scetticismo verso il valore commerciale del marchio, la difficoltà di raccordare aspetti e soggetti diversi nel mondo della produzione, del commercio, del consumo e delle istituzioni. Ciò rende opportuna la formalizzazione di una figura, esterna agli interessi delle parti in gioco, che funga da catalizzatore delle azioni di promozione e diffusione dell'Ecolabel.

**382** A essere maggiormente interessate sono le PMI che, al contrario delle grandi imprese che possono promuovere i propri prodotti con i media, cercano nell'Ecolabel un mezzo per raggiungere il pubblico, a condizione che esso sia già conosciuto dai consumatori.

#### *Priorità, obiettivi ed azioni*

**383** L'indirizzo fondamentale di una politica sostenibile dei prodotti è internalizzare il più possibile gli impatti ambientali (esternalità) nel costo del prodotto; esistono al riguardo diverse metodologie in via di messa a punto (dall'EPS Svedese all'ExternE promosso dalla UE per i costi dell'energia). In ogni caso occorre un elevato grado di conoscenza dell'impatto ambientale del prodotto lungo l'intero ciclo di vita che si traduce in una valutazione simultanea del flusso di materiali che intervengono nella vita del prodotto e della loro nocività a livello ambientale. Il metodo più diffuso per l'internalizzazione è quello di spostare il carico fiscale delle imprese, che finisce poi per gravare sul costo del prodotto, dal costo del lavoro a quello dell'energia e delle materie prime.

Agire sulle abitudini e sulla conoscenza ambientale dei consumatori ne può indirizzare le scelte verso i prodotti meno inquinanti. Settori economici come il turistico-alberghiero hanno particolari responsabilità e possono contribuire alla diffusione di nuovi comportamenti che possono essere mutuati anche nel contesto domestico.

**384** Altri strumenti di attuazione di una politica dei prodotti sono l'etichettatura ecologica, la promozione sul mercato dei prodotti a minore impatto ambientale, l'impegno da parte della PA di inserire i requisiti ambientali tra le caratteristiche richieste ai prodotti ed ai servizi utilizzati (GPP) nel contesto delle regole fissate a livello comunitario.

**385** Obiettivi e target raggiungibili in 5 anni sono:

- nell'ambito della PA (GPP), almeno il 30% dei beni acquistati dovrà rispondere anche a requisiti ecologici;
- tenendo conto della sostituzione e facendo ricorso al meccanismo della rottamazione, 30-

40% del parco dei beni durevoli dovrà essere a ridotto consumo energetico;

- la contabilità ambientale da parte delle imprese applicata specificatamente ai prodotti. Su tale linea si muove lo sviluppo delle Etichette di tipo Tre nell'ambito della ISO 14000.

**386** Il quadro delle politiche e misure in favore della dematerializzazione della produzione e del consumo e l'adozione dei principi della qualità globale è di grande complessità e si può articolare nei seguenti passaggi:

**387** Creazione di una base conoscitiva attraverso:

- banca dati sui flussi di materia ed energia dei principali prodotti nazionali;
- analisi dettagliata sui consumi della PA e sulle dinamiche degli acquisti, differenziati tra strutture centralizzate e locali;
- studi periodici sulle tendenze dei consumatori e sul loro modo di recepire e valutare le disposizioni legislative in materia ambientale.

**388** *Promozione dell'offerta.* Occorre configurare il "consumatore PA" come il primo acquirente e utilizzatore di beni a ridotto impatto (GPP). Ciò si traduce nella modifica dei capitolati di acquisto di beni e servizi da parte della PA, inserendo i requisiti ambientali senza contravvenire alle norme Comunitarie; la forma migliore è un sistema a punteggio che attribuisca uno specifico valore alle prestazioni ambientali di un prodotto, senza escludere automaticamente quelli che non hanno tali requisiti.

**389** *Promozione di azioni fiscali e incentivi* alle imprese che, modificando il prezzo finale del prodotto, tendano a riequilibrare la situazione a favore dei prodotti a minore impatto.

**390** *Messa a punto di strumenti tecnici* da fornire alle imprese (in particolare PMI) per favorire la diffusione di LCA e DFE tramite metodologie semplificate, soprattutto attivando banche dati settoriali sul comportamento ambientale di prodotti e processi.

**391** *Promozione della domanda* con una azione di informazione e formazione sui consumatori tramite campagne di sensibilizzazione, con il coinvolgimento della distribuzione e la partecipazione attiva delle associazioni di consumatori (guide all'acquisto e all'utilizzo di prodotti di largo consumo). Vanno altresì previste azioni di formazione a lungo termine, operando nelle scuole.

## **6.4 I rifiuti**

**392** I rifiuti costituiscono la fase terminale dell'intero processo economico. Il bilancio di materia nel 1998, a titolo d'esempio, vede un



input materiale nel sistema nazionale di produzione-consumo pari a 863 Mt (Wuppertal Institut). In output 150 Mt è il contenuto in carbonio delle emissioni di gas serra, altri 20 Mt di materia contribuiscono alle emissioni gassose. 100 Mt circa costituiscono i rifiuti, ovvero l'output materiale solido e liquido del sistema (circa 27 Mt di urbani e circa 68 Mt di speciali). 150 Mt vengono valorizzati nel sistema socioeconomico, oltre ai materiali da costruzione. Il rendimento generale di trasformazione di materia dell'economia, al netto dei processi di riciclo e riuso, è pari al 68%, ma, escludendo i materiali da costruzione, si riduce al 37%.

**393 Rifiuti urbani.** Stime dell'Osservatorio Nazionale dei Rifiuti (ONR) relative al 2001 indicano in oltre 29 Mt la produzione totale di rifiuti urbani (508 kg quella pro capite) con un aumento del 14% rispetto al 1995. La raccolta differenziata si è attestata al 16,9% (27% al Nord, 14% nelle regioni centrali e meno del 5% nel Mezzogiorno), con un aumento medio annuo del 20%. Più del 7% dei rifiuti urbani è avviato alla valorizzazione energetica. Circa il 71% dei rifiuti urbani è stato conferito in discarica. Dati del 1999 indicano una percentuale di recupero di materia pari al 18,4% (ANPA-ONR). Una indagine condotta nel 1999 ha rilevato che dei 41 impianti di incenerimento autorizzati e operativi, 28 sono localizzati al Nord, 10 nel Centro e 3 nel Sud, per una potenzialità complessiva di circa 3 milioni di tonnellate (79% al Nord, 13% nel Centro e 8% nel Sud). Nella medesima indagine si rilevava la presenza di 786 impianti di discarica operativi, con differenze marcate a livello delle diverse aree geografiche: il Sud con 571 impianti registra un primato negativo, seguono il Nord con 137 impianti e il Centro con 78.

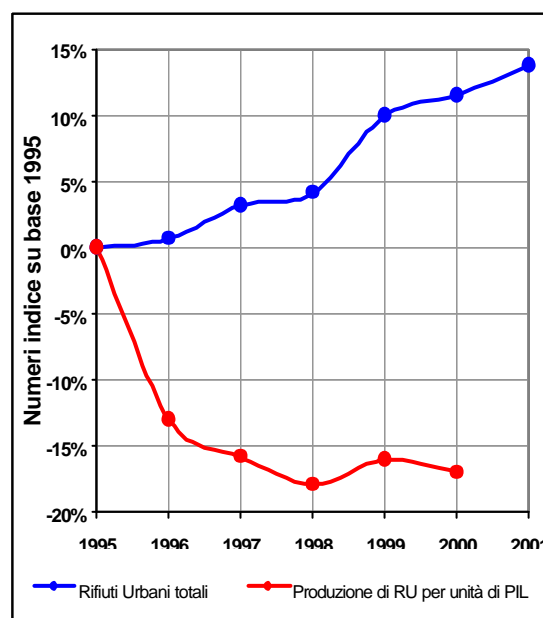
**394 Rifiuti speciali.** L'attività sistematica di raccolta dei dati relativi ai rifiuti speciali (cioè, quelli derivanti da attività dei settori industria e servizi) è stata avviata nel 1997, ma necessita di ulteriori iniziative, di carattere amministrativo/normativo, che ne consentano il definitivo consolidamento procedurale. Nel 1998 (ultimo anno di rilevamento) la produzione di rifiuti speciali risulta essere di circa 68 Mt, comprendenti circa 4Mt di rifiuti pericolosi. Rispetto al 1997, la produzione totale è cresciuta dell'11%, a fronte di un aumento inferiore (+5%) dei rifiuti speciali pericolosi. Il 65% della produzione di rifiuti speciali è concentrata al Nord, dove è presente gran parte delle attività industriali italiane. Sempre nel 1998, il tasso di recupero dei rifiuti speciali si è attestato al 42%.

**395** I rifiuti urbani (i dati sui rifiuti speciali, quindi sul totale dei rifiuti, non consentono per ora di comporre una serie storica) crescono meno del PIL. La discesa dell'indice di intensità, produzione di RU per unità di PIL (figura 6.5), mostra un disaccoppiamento, seppure relativo, tra crescita

economica e produzione di rifiuti, nell'arco temporale 1995-2001. Tale dato va cautamente valutato come positivo.

**396** La gestione dei rifiuti mostra elementi di disomogeneità nelle diverse aree del Paese. Elementi di criticità possono essere ravvisati nei seguenti punti: carenza formativa degli amministratori e degli operatori; ritardi nella strutturazione di un *downstream* ecologico, soprattutto nel meridione; insufficienza e disomogeneità impiantistica finalizzata al recupero di energia; frammentazione delle gestioni; ritardi nella realizzazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO); diffusione di un sistema degli appalti di igiene urbana per brevi periodi ed al massimo ribasso; lentezza nella applicazione di sistemi di tariffazione; insufficienza delle attività di controllo; appesantimenti amministrativi e procedurali; inadeguata attenzione alla informazione e sensibilizzazione; carenza applicativa di strumenti di democrazia partecipativa. Inoltre, un fenomeno da ridurre riguarda senz'altro l'inserimento della malavita organizzata nel trasporto e nello smaltimento abusivo dei rifiuti, che ha come bersaglio prevalente il Sud e le Isole. Quattro regioni meridionali sono ancora in stato di emergenza: nonostante l'avviamento di processi virtuosi, il quadro amministrativo a supporto della gestione deve essere ancora perfezionato.

Figura 6.5 Produzione ed intensità dei rifiuti urbani in Italia (EU HL 8)



Nota: valori anno base:  
Rifiuti urbani totali = 25 Mt  
Produzione di RU per unità di PIL = 0,03 kg/euro  
Fonti: ANPA, ONR 2001

**397** Il sistema rifiuti, data l'eccessiva frammentazione, tarda a industrializzarsi in maniera coerente. In questo scenario, il capitale privato non trova le necessarie convenienze e l'integrazione del ciclo dei rifiuti nel sistema



economico risulta essere insufficiente. Un contributo alla gestione industriale del settore potrebbe derivare dalla riforma dei servizi pubblici locali attualmente all'esame del Parlamento. Un contributo ulteriore può derivare dalla introduzione di ulteriori semplificazioni nel sistema delle autorizzazioni, nella gestione amministrativa e burocratica nonché nel processo di revisione e snellimento della normativa di riferimento.

*Priorità, obiettivi ed azioni*

**398** E' necessario ridurre la quantità totale dei rifiuti prodotti anche incentivando opportune iniziative di prevenzione: la produzione di rifiuti deve essere svincolata dalla crescita economica a mezzo dell'applicazione di modelli di produzione-consumo sostenibili ed aumentando l'efficienza d'uso delle risorse. La gestione dei rifiuti deve conformarsi ai principi di responsabilità condivisa di tutti i soggetti coinvolti. In particolare bisogna intervenire nella fase di progettazione e produzione dei beni per ridurre la pericolosità dei rifiuti per l'uomo e per l'ambiente in tutto il ciclo.

**399** Il VI Programma d'Azione Ambientale UE 2000-2010 pone come priorità nel settore rifiuti la riduzione della quantità e della pericolosità. A tal fine, prevede specifiche azioni per intervenire alla fonte del processo produttivo delle merci. La gestione dei rifiuti, come indicata nelle Direttive Comunitarie 91/156, 91/689 e 94/62, assegna allo smaltimento una posizione residuale, considerando come prioritarie le attività di riutilizzo, recupero di materia e recupero di energia.

**400** Il Governo italiano ha recepito gli indirizzi comunitari con il DLgs 22/97. La gestione dei rifiuti è indicata come l'insieme delle attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura. Il Decreto indica il raggiungimento di obiettivi minimi di raccolta differenziata a livello di ambito territoriale ottimale, individuato prevalentemente nella provincia. Sotto il profilo organizzativo, inoltre, è necessario che in ciascun ambito territoriale i Comuni, che mantengono il regime di privativa sui rifiuti urbani, attivino adeguate forme di cooperazione e coordinamento per razionalizzare la gestione dei rifiuti. Il DLgs 22/97, per favorire tale processo, istituisce la tariffa per i rifiuti urbani. Alla regione è affidato il ruolo di elaborare il piano di gestione. Alle amministrazioni regionali e locali, comunque, sono affidati alcuni obiettivi strategici relativi alla razionalizzazione e alla gestione del ciclo dei rifiuti, al superamento degli squilibri territoriali, all'innovazione tecnologica del sistema industriale, alla semplificazione burocratica e alle azioni volte a ridurre l'impatto delle attività criminose.

**401** Le attività di riciclaggio e recupero sono disciplinate con apposite semplificazioni delle procedure amministrative di autorizzazione. Un contributo importante per il potenziamento delle attività di riciclaggio e recupero può venire dalla utilizzazione degli accordi volontari, anche attraverso adeguate forme di incentivazione di tale strumento. Agli imballaggi è dedicata una specifica disciplina, che ribadisce gli obiettivi comunitari di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, per la cui gestione viene costituito il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI). Il COBAT, Consorzio Obbligatorio per le Batterie al Piombo Esauste e i Rifiuti Piombosi, istituito per legge nel 1988 in attuazione della Direttiva CEE 157/91, assicura la raccolta, il trasporto e il riciclaggio delle batterie al piombo esaurite negli impianti consorziati.

**402** *Riduzione della quantità e della pericolosità.* Gli obiettivi specifici individuati nella Strategia di Riorientamento dei sistemi industriali, che sarebbero stati inseriti nei Piani Operativi Regionali (POR) e nei DOCUP redatti dalle Regioni per l'utilizzazione dei Fondi Strutturali Comunitari relativi al periodo di programmazione 2000-2006, rappresentano una elaborazione tuttora valida per l'applicazione diffusa del principio di prevenzione, finalizzato al controllo e al miglioramento continuo della qualità ambientale delle merci per ciò che riguarda la produzione di rifiuti mediante la:

- introduzione di sistemi di gestione ambientale all'interno dei processi industriali e dei servizi (certificazioni ambientali);
- modifica delle tecnologie di processo per ridurre la produzione di rifiuti;
- predisposizione di strumenti normativi, amministrativi e finanziari finalizzati alla riduzione della produzione dei rifiuti;
- innovazione nella prestazione ambientale di prodotto, oltre che di processo, attraverso il miglioramento delle potenzialità di riutilizzo e recupero a fine vita della materia o di sue parti.

**403** L'obiettivo della riduzione della produzione di rifiuti, per la quale non è semplice definire target quantitativi per effetto della rapida trasformazione del settore, comporta quanto meno che la crescita sia fermata. Gli strumenti sono:

- l'applicazione e la diffusione di strumenti normativi e di certificazione della qualità ambientale (IPPC, EMAS, ISO 14000) delle imprese, favorendo e incentivando il tessuto delle aziende medie e piccole;
- l'introduzione graduale della tariffa sui rifiuti urbani, misurata sulla quantità dei rifiuti prodotti, con il duplice scopo di incidere sul comportamento del cittadino e dell'utente commerciale, nonché garantire la trasparenza

dei costi del servizio di gestione rifiuti riferiti alle singole voci;

- la responsabilità onerosa per i produttori e gli utilizzatori di imballaggi per tutto il ciclo di vita dei loro prodotti.

**404** La riduzione della pericolosità è fondamentalmente basata sull'eliminazione progressiva di composti e prodotti pericolosi e sulla sostituzione di essi, anche mediante l'adozione delle migliori tecnologie (BAT) nei processi industriali.

*Recupero di materia.* Le strategie finalizzate al recupero si avvalgono della ottimizzazione dei sistemi di raccolta dei rifiuti urbani, che dovranno comunque risultare efficaci sotto il profilo tecnico, economico, ambientale e dello sviluppo del mercato del riciclo e del recupero dei rifiuti. Per il suo corretto sviluppo occorrerà potenziare il sistema di raccolta, il sistema industriale del recupero e il mercato dei prodotti e dei materiali ottenuti dal recupero dei rifiuti. Le azioni sono le seguenti:

- indicazione di obiettivi minimi di raccolta differenziata fino al 35% previsto per il 2003;
- semplificazione delle procedure che favoriscano il recupero di materiali;
- internalizzazione nel prezzo del prodotto del costo di riciclaggio e di smaltimento;
- utilizzo della leva fiscale per scoraggiare il ricorso alle discariche e avvicinare il costo unitario a quello delle forme di trattamento;
- raggiungimento degli obiettivi per i rifiuti da imballaggio indicati dalla direttiva 94/62 e successive revisioni: prima fase 50-65% in peso da recuperare come materia o energia, con il 25-45% in peso da riciclare ed il 15% in peso da riciclare per ciascun materiale da imballaggio;
- utilizzazione di tecnologie innovative per il trattamento in grado di produrre materiali di qualità a prezzi competitivi;
- sostegno ai mercati dei materiali riciclati;
- individuazione di standard in grado di garantire la produzione di *compost* di qualità.

**405** *Recupero di energia.* Viene incentivato attraverso procedure semplificate, attraverso la produzione di Combustibile Derivato da Rifiuti (CDR) e l'uso dei certificati verdi. Questa forma di gestione può assicurare un contributo rilevante alla riduzione del complessivo impatto del settore. Occorre quindi garantirne la promozione che dovrà, in via prioritaria, puntare allo sviluppo tecnologico per ridurre al minimo l'impatto sull'ambiente anche aumentandone l'efficienza, ed incentivare sul piano amministrativo ed economico la realizzazione di nuovi moderni impianti per il recupero energetico dei rifiuti.

**406** *Smaltimento in discarica.* E' regolato dalla Direttiva Comunitaria 31/99, che ne rivede i dispositivi al fine di ridurre e prevenire le ripercussioni negative sull'ambiente e sulla salute umana durante l'attività di gestione operativa e post-operativa delle discariche. La Direttiva, in corso di recepimento, prevede che gli Stati membri riducano lo smaltimento di rifiuti urbani biodegradabili in discarica secondo i seguenti target: nel 2006 fino al 75% in peso rispetto al 1995; nel 2009 fino al 50% e nel 2016 fino al 35%.

**407** *Indicatori.* Il monitoraggio dei rifiuti viene affidato dal DLgs 22/97 all'Osservatorio Nazionale dei Rifiuti (ONR), che si avvale della collaborazione dell'ANPA, con il compito di verificare i flussi dei rifiuti prodotti, il loro riciclaggio e recupero fino allo smaltimento finale. L'ONR e l'ANPA pubblicano i rapporti sui rifiuti urbani, sugli imballaggi, sui rifiuti di imballaggio e sui rifiuti speciali. I principali indicatori utilizzati per le analisi e le valutazioni del ciclo dei rifiuti sono economici: costi di investimento e gestione per il sistema dei rifiuti, ritorni economici dal riciclaggio dei materiali e dal recupero energetico, efficienza economica del riciclaggio delle diverse frazioni del rifiuto e del recupero energetico, produzione di rifiuti per addetto nel comparto industriale.

**408** L'azione amministrativa che garantisce l'efficienza e l'efficacia nel sistema di gestione dei rifiuti non può prescindere dalla messa a punto, a livello regionale e locale, di adempimenti e di modelli organizzativi e gestionali come il Piano regionale di gestione dei rifiuti, la delimitazione degli ATO, l'emanazione delle disposizioni per la disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali, etc. Indispensabile appare il potenziamento della capacità operativa delle amministrazioni pubbliche, tanto nella fase di pianificazione e gestione integrata del ciclo, quanto nella fase di monitoraggio e di controllo, dove si può sopperire ad alcune limitazioni della normativa esistente promuovendo accordi volontari ed una maggiore consapevolezza degli operatori. In termini di partecipazione ai processi decisionali e di condivisione degli obiettivi, appaiono preziosi strumenti come l'Agenda 21 locale che, proprio con la gestione integrata del ciclo dei rifiuti, può sperimentare percorsi di coinvolgimento degli operatori e dei cittadini nella gestione sostenibile dei rifiuti. Benché la quota dei rifiuti domestici non sia maggioritaria, la partecipazione consapevole dei cittadini si è dimostrata determinante nell'orientamento dei consumi e nella conseguente scelta di modelli di produzione con minore contenuto di rifiuti. La diffusione della cultura ambientale nell'uso dei materiali e nella gestione rifiuti passa in molti casi attraverso le famiglie e la scuola.

Nel dibattito contemporaneo, l'attenzione sulle biotecnologie è concentrata sulla tecnologia del DNA ricombinante, ed in particolare sulla

**409** In realtà, le biotecnologie hanno potenzialità per coprire un ampio ventaglio di applicazioni e di prodotti/servizi nei seguenti settori:

- farmacologia e medicina: una decina di prodotti sono attualmente in commercio. In veterinaria due vaccini sono autorizzati alla commercializzazione;
- agricoltura: produzione di piante con specifiche caratteristiche;
- ambiente: smaltimento rifiuti, depurazione acque, bonifica siti contaminati;
- energia: biomasse e biocombustibili.

**410** Le biotecnologie promettono notevoli sviluppi in altri settori, che non comportano la problematica del rilascio ambientale. Alcune famiglie tecnologiche possono portare a sviluppi estremamente innovativi: materiali biomimetici, bioelettronica e biosensori, protesi neuroelettroniche, biocatalisi, chimica fine, *bulk chemicals*, biocombustibili, tecnologia RNA, disinquinamento, bonifiche ed energia. Nel settore energetico, la ricerca è interessata soprattutto alla produzione di biocombustibili e di idrogeno da biomassa. L'OCSE suggerisce un più largo ricorso alle biotecnologie nel settore industriale.

**411** Nel 2000 erano attive in Italia circa 200 industrie biotecnologiche rispetto alle 3.000 nel mondo (1.800 negli USA, 900 in Europa). In tale contesto appare opportuna la promozione della istituzione di un Osservatorio Nazionale sulle Biotecnologie;

Tabella 6.2 Obiettivi, indicatori, target ed azioni per l'uso sostenibile delle risorse naturali e per la gestione dei rifiuti

| OBIETTIVI GENERALI   | OBIETTIVI SPECIFICI  | INDICATORI   | TARGET  |
|--|--|--|---|
| Riduzione del prelievo di risorse senza pregiudicare gli attuali livelli di qualità della vita | Aumento dell'efficienza d'uso delle risorse nel modello di produzione e consumo (eco-efficienza);<br>Riforma della politica fiscale in senso ecologico orientandola verso il prelievo di risorse;<br>Introduzione dei costi esterni (ambientali e non) nel costo delle materie prime e dei prodotti dei principali sistemi di produzione e consumo e dei progetti di infrastrutturazione;<br>Progressiva sostituzione della vendita di beni di consumo con i servizi equivalenti;<br>Applicazione di indicatori di flussi materiali e di input di materiale (MIPS) alla valutazione delle politiche economiche | TMR ( <i>Total Material Requirement</i> ) eventualmente in relazione al PIL come indice generale di dematerializzazione dell'economia;<br><br>Spazio ambientale (Risorsa pro capite);<br><br>Impronta ecologica;<br><br>MIPS ( <i>Material input per unit service</i> ). | Flussi materiali:<br>-25% nel 2010;<br>-75% nel 2030 (fattore 4);<br>-90% nel 2050 (fattore 10);<br><br>Nell'ambito della PA, almeno il 30% dei beni acquistati dovrà rispondere a requisiti ecologici;<br><br>30-40% dei beni durevoli a ridotto consumo energetico. |
|  | Orientamento dei modelli di consumo dei cittadini e degli acquisti della Pubblica Amministrazione verso beni e servizi con minore utilizzo di materiali  |  |   |
|  | Nuova politica urbanistica ed infrastrutturale che privilegi la manutenzione ed il riuso del patrimonio edilizio e del territorio  |  |   |
| Conservazione o ripristino della risorsa idrica  | Riduzione delle perdite nel settore civile e agricolo  | Differenza % tra prelievo e utilizzo e tra prelievo ed erogazione  |   |
|  | Riduzione dei consumi  | Consumi per unità di PIL<br>Consumi pro capite   |   |
|  | Riuso, sostituzione di quote di acqua naturale con reflui nel settore industriale ed agricolo<br>Migliore gestione in tempo reale dei prelievi, accumulo, adduzione e distribuzione;<br>Promozione di interventi di recupero delle fasce riparie, siepi e filari, zone umide.  | % di domanda coperta con acque reflue  |   |
| Miglioramento della qualità della risorsa idrica   | Riduzione del carico recapitato ai corpi idrici nel settore civile e nell'industria  | BOD recapitato/BOD ammissibile nel Piano di Tutela   |   |
|  | Aumento della capacità di depurazione nel settore civile e industriale   | % della popolazione civile o industriale servita   |   |
|  | Miglioramento della affidabilità della depurazione nel settore civile e industriale  | % di controlli che rilevano superamenti dei limiti del Piano di Tutela   |   |
|  | Miglioramento reti di collettamento scarichi nel settore civile  | % di rete separata   |   |
|  | Riduzione dei fanghi recapitati in discarica nel settore civile e industriale  | Fanghi per abitante servito<br>Fanghi per unità di PIL industriale   |   |
|  | Riduzione dei carichi di fertilizzanti e antiparassitari nell'agricoltura  | Consumi annui (per ha e totali) per classe di tossicità  |   |
|  | Aumento della capacità di autodepurazione del territorio;<br>Miglioramento della gestione di reti fognarie e depuratori;<br>Riutilizzo dei fanghi di depurazione   | Estensione delle classi di uso del suolo adatte a gestire i carichi  |   |
| Gestione sostenibile del sistema produzione/consumo della risorsa idrica                       | Protezione, miglioramento e ripristino di tutti i corpi idrici   | % di corpi idrici superficiali il cui stato è classificabile come "buono" o "elevato" (secondo le disposizioni di cui all'Allegato V della Direttiva 00/60/CE)   | Raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali per tutti i corpi idrici entro il 2015  |
|  | Protezione, miglioramento e ripristino di tutti i corpi sotterranei assicurando un equilibrio tra estrazione e ravenamento delle acque   | % di corpi idrici sotterranei il cui stato è classificabile come "buono" o "elevato" (secondo le disposizioni all'Allegato V della Direttiva 00/60/CE)   |   |
|  | Riduzione dell'accumulazione di capitale fisso   | Capitale fisso per unità di acqua venduta  |   |
|  | Copertura dei costi<br>Istituzione di forme di perequazione anche indipendenti rispetto alle dimensioni dell'ATO;<br>Promozione del risparmio idrico e riciclo/riuso.  | % di copertura derivante dalla tariffa (ripartita nell'ATO), dalla compensazione extra ATO, da trasferimenti da Stato e Regione  |   |

|   |  |  |
|---|--|--|
| Adozione di una tariffa basata sul costo marginale nei settori civile, industriale e agricolo | (costo marginale-tariffa) / tariffa*100  |  |
| Soddisfazione della domanda   | Acqua erogata/domanda;<br>Deficit di umidità del suolo rispetto al livello ottimale. |  |
| Accessibilità di una dotazione sufficiente a prezzo accettabile nel settore civile            | % del reddito familiare speso per coprire i costi del fabbisogno essenziale          |  |
| Affidabilità della fornitura nel settore civile   | Giorni di mancato servizio   |  |
| Equità (riduzione della differenza tariffaria tra zone svantaggiate e non) nel settore civile | Differenza tra tariffa massima e minima a livello nazionale                          |  |
| Federalismo fiscale   | % del costo del servizio coperto dalla tariffa o da trasferimenti della Regione      |  |
| Trasparenza dei meccanismi di perequazione nel settore civile e industriale                   | Classificazione delle forme di perequazione  |  |

Tabella 6.3 Obiettivi, indicatori, target ed azioni la gestione sostenibile dei rifiuti

| OBIETTIVI GENERALI  | OBIETTIVI SPECIFICI  | INDICATORI  | TARGET   |
|---|--|---|--|
| Riduzione della produzione, recupero di materia e recupero energetico dei rifiuti | Riduzione produzione rifiuti urbani  | Produzione totale;<br>Produzione pro capite;<br>Produzione/unità di PIL.  |  |
|   | Riduzione produzione rifiuti speciali  | Produzione Totale;<br>Produzione/tipologia di rifiuto;<br>Produzione/unità di PIL.  |  |
|   | Riduzione della rifiuti pericolosi   | Produzione Totale;<br>Rifiuti pericolosi/Rifiuti totali.  | Riduzione della produzione di rifiuti pericolosi su base 2000:<br>-20% entro il 2010<br>-50% entro il 2020   |
|   | Recupero di materia e riciclaggio dei RU   | Raccolta Differenziata (RD) totale;<br>RD pro capite;<br>Quantità delle singole frazioni da RD;<br>% in peso di RD sulla produzione Totale;<br>Quantità recuperata totale;<br>Quantità recuperate delle singole frazioni;<br>% in peso dei rifiuti avviati al recupero. | Obiettivi di RD: una nuova direttiva sugli imballaggi è in discussione<br>Obiettivi relativi ai materiali da imballaggio per il 2003:<br>recupero 45-65%<br>riciclo 25-45%<br>riciclo 15% di ogni materiale                                    |
|   | Recupero di materia e riciclaggio dei rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi                 | Quantità materiale recuperato totale;<br>% in peso dei rifiuti avviati al recupero sulla produzione totale;<br>Quantità materiale recuperato/comparto produttivo.   | Aumento del 50% delle quantità recuperate per tutte le tipologie   |
|   | Recupero energetico dai rifiuti  | Produzione energia elettrica da rifiuti;<br>Produzione Energia termica dai rifiuti;<br>Quantità di rifiuti inceneriti e calorie contenute;<br>Produzione ed utilizzo CDR.   | Raddoppio delle quantità avviate al recupero di energia entro il 2006  |
|   | Sicurezza ambientale e sanitaria delle discariche e riduzione dei quantitativi di rifiuto smaltiti | Quantità rifiuti smaltiti in discarica/Rifiuti totali.  | Riduzione della frazione biodegradabile stoccata rispetto al dato 1995:<br>-25% entro il 2006<br>-50% entro il 2009<br>-65% entro il 2016<br>Rifiuti destinati allo smaltimento finale, base 2000:<br>-20% entro il 2010<br>-50% entro il 2050 |

## CAPITOLO 7: VERIFICA DELL'AZIONE AMBIENTALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

**412** L'efficacia in fase di attuazione di questa Strategia sarà determinata dall'efficienza delle procedure ordinarie e straordinarie di monitoraggio e di verifica. La capacità di modificare ed adattare i contenuti e gli obiettivi della Strategia è un secondo requisito indispensabile che richiama la necessità di meccanismi istituzionali permanenti di concertazione e di partecipazione di tutti i portatori di interesse. Poiché i fenomeni rilevanti per l'equilibrio tra ambiente e sviluppo sono molti e complessi, il monitoraggio e la verifica dell'azione in favore dello sviluppo sostenibile vengono di norma condotti mediante l'osservazione di una o più serie di indicatori generali e specifici. La Strategia contiene al suo interno tutte le liste di indicatori tematici che caratterizzano i processi ambientali rilevanti per lo sviluppo sostenibile.

**413** Lo sviluppo sostenibile comporta la integrazione delle strategie ambientali con quelle economiche e sociali. Il Consiglio Europeo di Göteborg del 2001 ha messo a punto le forme istituzionali di tale integrazione fissando le modalità di convergenza dei processi relativi ai tre domini della sostenibilità, avviati con la decisione di scrivere il nuovo Piano d'Azione Ambientale, il Sesto, (Helsinki, 1999), con il lancio dei processi di integrazione settoriale (Cardiff, 1998) e con il Piano Strutturale di Sviluppo Economico e Sociale (Lisbona, 2000). La Strategia europea è basata sul principio secondo cui gli effetti economici, sociali ed ambientali di tutte le politiche devono essere esaminati in modo coordinato e presi in considerazione nel processo decisionale in modo che le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile siano egualmente considerate ed adeguatamente rispecchiate.

**414** Il Consiglio Europeo di Göteborg ha chiesto alla Commissione europea di valutare su base annuale lo stato d'attuazione della strategia complessiva per lo sviluppo sostenibile nell'Unione. Ciò è avvenuto per la prima volta con la relazione di sintesi presentata dalla Commissione al Consiglio di Barcellona nella primavera del 2002. Il Consiglio ha ritenuto indispensabile ricorrere, ai fini della verifica, all'ausilio degli indicatori strutturali economico-sociali associati agli indicatori chiave per l'ambiente. Gli indicatori chiave per l'ambiente del Consiglio Europeo (tabella ) rappresentano le massime criticità e le priorità dell'azione ambientale per tutti i Paesi, articolate secondo le quattro categorie guida dell'azione per lo sviluppo sostenibile: cambiamenti climatici, trasporti, sanità e uso delle risorse.

**415** Sulla base di quanto deciso al Consiglio di Barcellona 2002, l'elenco degli indicatori guida ambientali sarà ulteriormente ampliato. Il Consiglio dei Ministri Europei dell'Ambiente del dicembre 2001, ha invitato gli Stati Membri a sviluppare, nell'ambito dell'elenco degli indicatori da elaborare adottato dal Consiglio (tabella 7.2.), altri indicatori in rapporto alla sanità pubblica, con particolare riguardo ai prodotti chimici, ed alla gestione sostenibile delle risorse naturali, con riferimento specialmente all'acqua, alla biodiversità, sia acquatica che terrestre, ed all'utilizzo sostenibile delle risorse.

**416** Agli indicatori chiave ambientali della lista ristretta (tabella 7.1) e della lista aperta (tabella 7.2) spetta il compito di dare in forma sintetica, chiara ed efficace la visione d'insieme dello stato della sostenibilità in Europa per gli aspetti relativi all'ambiente e di consentire i confronti tra Paesi (*benchmarking*). Pur se la scelta iniziale degli indicatori chiave sarà assoggettata a periodiche revisioni ed a completamenti, anche in funzione di nuovi dati che si rendono disponibili, è opportuno che la verifica della strategia italiana sia condotta in maniera omogenea e coerente mediante gli stessi indicatori. Questa scelta rende inoltre più semplice il *reporting* italiano dovuto annualmente alla Commissione Europea sullo stato interno della sostenibilità. Gli indicatori del Consiglio Europeo sono pertanto compresi nella lista degli indicatori della Strategia Italiana.

**417** La Strategia Italiana associa ai propri indicatori di qualità ambientale, ogni volta che sia possibile, target e tempi. Gli stessi indicatori devono servire per orientare in futuro le valutazioni di impatto sulla sostenibilità che vengono implicate dalle proposte programmatiche e strategiche. Particolare attenzione e ulteriori sviluppi riguarderanno gli indicatori relativi alla salute e, più in generale, ai problemi occupazionali ed alla qualità della vita.

**418** L'elemento guida per la sostenibilità e per la definizione dei target è il disaccoppiamento tendenziale tra la crescita economica e la pressione sull'ambiente e sulle risorse naturali, particolarmente nel settore agricolo, nell'energia e nei trasporti. Gli indici specifici di pressione (intensità) delle attività economiche, in termini di materia, suolo, energia, acqua, risorse, rifiuti per unità di ricchezza, di valore aggiunto o pro capite devono rallentare la crescita (disaccoppiamento relativo) ed infine stabilizzarsi o diminuire (disaccoppiamento assoluto). Perché tali tendenze siano monitorabili occorre tracciare le serie storiche degli indicatori in funzione degli obiettivi e dei tempi.

**419** Specifiche risorse tecniche e finanziarie vanno attribuite alle attività ed agli studi per il monitoraggio e la verifica della sostenibilità, in

attuazione dell'indicazione del Consiglio ai Paesi membri. Tali risorse dovranno garantire lo sviluppo di strumenti, modelli e metodi di valutazione comuni ed il loro continuo e duraturo riesame, con grande attenzione alla qualità delle metodologie di osservazione dei dati necessari, ai differenziali territoriali e regionali ed ai metodi analitici per l'elaborazione degli indicatori. Un ruolo di particolare importanza sarà attribuito alla comunicazione ed all'informazione per garantire la trasparenza e per assicurare la partecipazione diffusa ed informata ai processi decisionali. Un ruolo determinante spetta alle nuove tecnologie di gestione dell'informazione in rete.

**Tab. 7.1 Lista degli indicatori chiave ambientali per lo sviluppo sostenibile del Consiglio Europeo di Barcellona 2002**

|   |
|---|
| <b>LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI</b>   |
| 1. Emissioni aggregate di gas ad effetto serra (6 gas) in termini CO <sub>2</sub> equivalenti , in relazione all'obiettivo di Kyoto |
| 2. Intensità del consumo lordo di energia nell'economia (per unità di PIL)  |
| <b>GARANTIRE LA SOSTENIBILITÀ DEI TRASPORTI</b>   |
| 3. Volumi dei trasporti PIL (passeggeri/km + carico merci in tonnellate/ km) in termini di intensità per unità di PIL               |
| 4. Ripartizione modale dei trasporti (passeggeri/km e tonnellate/km)  |
| <b>AFFRONTARE LE MINACCE PER LA SANITA PUBBLICA</b>   |
| 5. Qualità dell'aria: esposizione della popolazione urbana all'inquinamento atmosferico   |
| <b>GESTIRE LE RISORSE NATURALI IN MANIERA PIU RESPONSABILE</b>  |
| 6. Rifiuti urbani raccolti, messi in discarica e inceneriti, in kg/abitante   |
| 7. Quota di produzione lorda di energie rinnovabili   |

**Tabella 7.2 Elenco aperto\* di indicatori chiave ambientali del Consiglio Europeo di Barcellona 2002**

|  |
|--|
| <b>LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI</b>  |
| Emissioni di gas serra (6 gas); ripartizione per settore e in relazione al PIL (intensità di carbonio dell'economia)                                   |
| <b>GARANTIRE LA SOSTENIBILITÀ DEI TRASPORTI</b>  |
| Volume dei trasporti e PIL (veicoli/km)  |
| Ripartizione modale dei trasporti (veicoli/km)   |
| Esposizione della popolazione a livelli elevati di rumore causato dai trasporti  |
| Lunghezza e durata medie del viaggio per persona, modo e scopo   |
| Investimenti in infrastrutture per i trasporti per modo (passeggeri e merci)   |
| Internalizzazione dei costi esterni  |
| Consumo di carburante per i trasporti  |
| <b>AFFRONTARE LE MINACCE PER LA SANITA' PUBBLICA</b>   |
| Esposizione della popolazione urbana e rurale all'inquinamento atmosferico   |
| Emissioni di precursori dell'ozono, particelle e SO <sub>x</sub>   |
| Esposizione a sostanze chimiche tossiche, compresi gli antiparassitari   |
| Consumo di sostanze chimiche tossiche, compresi gli antiparassitari  |
| <b>GESTIRE LE RISORSE NATURALI IN MANIERA PIU' RESPONSABILE</b>  |
| Rifiuti urbani raccolti e messi in discarica, in relazione al PIL  |
| Rifiuti urbani raccolti, inceneriti e messi in discarica (con evidenziazione del recupero energetico)  |
| Prevenzione dei rifiuti  |
| Tasso di riciclaggio di materiali selezionati (vetro e carta/cartone)  |
| Tasso di riciclaggio di materiali selezionati (esteso ad altri materiali)  |
| Tasso di valorizzazione di materiali selezionati   |
| Rifiuti pericolosi generati  |
| Sostenibilità della pesca di specie selezionate nelle acque marine   |
| Concentrazioni di N e P nei fiumi  |
| Discariche di agenti inquinanti (fertilizzanti, sostanze organiche, prodotti chimici) nelle acque (indicatore di pressione)                            |
| Qualità dell'acqua potabile  |
| Uso delle acque per settore  |
| Indicatori di produttività delle risorse o intensità di risorse materiali (PIL/esigenze complessive di risorse materiali) (secondo il tipo di risorsa) |
| Intensità dell'uso di risorse materiali (per l'economia nel suo complesso)   |
| Indice di biodiversità   |
| Aree protette (per la biodiversità)  |
| Consumo di antiparassitari   |
| Agricoltura biologica  |
| Bilancio dell'azoto  |
| Evoluzione della destinazione dei suoli per categorie principali, evoluzione delle aree edificate  |
| Terreni contaminati ed erosi   |

(\*) indicatori che il Consiglio intende mettere a punto e sviluppare ulteriormente



**L.R. 12 aprile 2013, n. 18 recante:** Cessazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti. Disciplina transitoria delle competenze regionali e strumenti Operativi.

(BUR n. 8 del 16 aprile 2013, supplemento straordinario n. 1 del 19 aprile 2013)

(Testo coordinato con le modifiche e le integrazioni di cui alla L.R. 20 febbraio 2014, n. 6)

#### Art. 1

1. A seguito della cessazione, con decorrenza dal 1° gennaio 2013, dello stato di emergenza nel settore rifiuti disposta dall'Ordinanza di Protezione Civile n. 57 del 14 marzo 2013, pubblicata sulla GURI S.O. n. 69 del 22 marzo 2013, la Regione Calabria prosegue, in regime ordinario, la gestione degli interventi e delle iniziative finalizzate al superamento delle criticità in atto, nonché a svolgere tutte le attività rientrate nella propria competenza, nel rispetto di quanto stabilito nella stessa Ordinanza.

2. Le tariffe, così come determinate dai provvedimenti vigenti, per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani sia per il conferimento in impianto che per quello in discarica sono versate dai soggetti tenuti al pagamento direttamente alla Regione Calabria con le modalità fissate con decreto del dirigente generale del Dipartimento Politiche dell'Ambiente, d'intesa con il Dirigente generale del Dipartimento Bilancio e Patrimonio.

3. La Giunta regionale con apposito provvedimento, può, anche per incentivare la raccolta differenziata dei rifiuti, rimodulare le tariffe in aumento o in diminuzione, definendo appositi criteri, in ragione delle somme incassate ai sensi del comma 2 e delle percentuali di raccolta differenziata raggiunte, ferma restando la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

4. Al fine di garantire la continuità del servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti e il pagamento dei gestori/concessionari del servizio, in caso di inosservanza da parte dei Comuni di due scadenze di pagamento consecutive della tariffa di cui al comma 2, il Presidente della Giunta regionale, previa diffida del Dipartimento Politiche dell'Ambiente della Regione Calabria, d'intesa con il Dipartimento Bilancio e Patrimonio, di messa in mora dei Comuni interessati, nomina appositi commissari *ad acta*, da individuarsi tra i dirigenti regionali, che provvedono, con oneri a carico dei comuni inadempienti, alla liquidazione e pagamento delle somme dovute alla Regione. È fatto salvo il ricorso alle procedure di cui agli articoli 40 bis e 40 ter della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8. È in facoltà della Regione procedere alla ritenzione ed incameramento delle somme dovute a qualsiasi titolo ai soggetti morosi per come previsto dall'articolo 40, comma 3, della legge regionale 12 giugno 2009, n. 19.

5. Con le stesse modalità di cui al precedente comma può precedersi al recupero delle somme dovute alla Regione dai soggetti passivi del tributo speciale per il deposito in discarica di cui alla legge regionale 28 agosto 2000, n. 16, nonché dei ratei delle tariffe dovute e stabiliti nei piani di rientro stipulati dai Comuni morosi.

6. La Giunta provvede con apposito provvedimento ad attuare il disposto di cui all'articolo 196 lettera p) del D.Lgs. n. 152 del 2006, definendo le modalità di approvvigionamento da parte degli Enti pubblici regionali e delle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, di beni e manufatti prodotti con materiale riciclato nella misura di almeno il 30 per cento del fabbisogno complessivo previsto.

7. L'applicazione delle norme di cui ai commi precedenti cesserà la sua efficacia con l'attuazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, disciplinata dal decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011 n. 148 e successive modifiche ed integrazioni e secondo quanto previsto in materia di gestione dei rifiuti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

#### Art. 2

1. Le somme riscosse nell'esercizio finanziario 2013 per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, sono destinate alle azioni di competenza regionale nelle materie oggetto di subentro, di cui all'ordinanza n. 57 del 14 marzo 2013 del Capo Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le relative variazioni al documento tecnico di cui all'articolo 10 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 allocando nella pertinente UPB 3.2.01.02 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2013 le risorse effettivamente accertate e riscosse all'UPB 1.1.03 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio medesimo.

3. Nelle more degli adempimenti di cui al precedente comma, al fine di assicurare immediata copertura finanziaria all'avvio delle attività di competenza regionale nelle materie oggetto di subentro, è autorizzata per l'esercizio finanziario 2013 la spesa di euro 20.000.000,00 con allocazione alla UPB 3.2.01.02 dello stato di previsione della spesa bilancio 2013.

4. Alla copertura degli oneri di cui al precedente comma si provvede con le somme relative al maggiore accertamento della tassa automobilistica regionale, omessa o insufficientemente corrisposta per gli anni tributari 2009 e 2010, già riscosse nel corso dell'esercizio finanziario 2013 all'UPB 1.1.02 dell'entrata del bilancio regionale (capitolo 11020013), ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 12 giugno 2009, n. 19. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le opportune variazioni al documento tecnico di cui all'articolo 10 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8.

**Art. 2 bis1**

**1 Articolo aggiunto dall'art. 1, comma 1 della L.R. 20 febbraio 2014, n. 6.**

**2 L'articolo 1, comma 1 della L.R. 23 gennaio 2015, n. 5 sostituisce le parole «31 dicembre 2014» con le parole «30 settembre 2015».**

*1. Nelle more del completamento del sistema impiantistico regionale di gestione dei rifiuti, e comunque entro il 31 dicembre 2014, è in facoltà dell'autorità competente, a maggior tutela dell'ambiente, di integrare le autorizzazioni degli impianti privati di trattamento e smaltimento dei rifiuti regionali, già autorizzati, in esercizio e idonei tecnicamente, con l'aggiunta in via temporanea dei codici identificativi dei rifiuti urbani.*

*2. Il presente articolo si applica anche agli impianti che saranno autorizzati entro il 30 settembre 2015, purché aventi le stesse caratteristiche tecniche, strutturali ed impiantistiche di quelli indicati nel comma 1.*

**Art. 3**

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

La presente legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e farla osservare come legge della Regione Calabria.

**Legge Regionale 7 dicembre 2007, n. 26 recante: "Istituzione dell'autorità regionale denominata «Stazione Unica Appaltante» e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture."**

(BUR n. 22 dell'1 dicembre 2007, supplemento straordinario n. 3 del 12 dicembre 2007)

(Testo coordinato con le modifiche ed integrazioni di cui alle LL.RR. 5 marzo 2008, n. 2, 12 giugno 2009, n. 19, 23 dicembre 2011, n. 47 e 30 maggio 2012, n. 16)

(Il Governo con delibera C.d.M. del 24 febbraio 2012, ha deciso di impugnare l'articolo 1, commi 4 e 4 bis)

**Art. 1**

(Ambito di applicazione e finalità)

1. Al fine di assicurare la correttezza, la trasparenza e l'efficienza della gestione dei contratti pubblici è istituita l'Autorità regionale per i procedimenti e la vigilanza nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che assume la denominazione di Stazione Unica Appaltante (SUA), con il compito di svolgere l'attività di preparazione, indizione e di aggiudicazione delle gare concernenti lavori ed opere pubbliche, acquisizioni di beni e forniture di servizi a favore della Regione Calabria e degli Enti, Aziende, Agenzie ed Organismi da essa dipendenti, vigilati o ad essa collegati *nonché alle società miste a maggioranza regionale*<sup>1</sup>, per gli enti del servizio sanitario regionale, cui è fatto obbligo di ricorrere alla SUA nei modi e termini stabiliti dalla presente legge, nonché degli altri Enti pubblici della Calabria che intendono ricorrere alla SUA in regime di convenzione. La SUA esercita altresì le attività di controllo sull'esecuzione delle procedure e attività ricordate.

2. La SUA opera con piena indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione, nonché in regime di autonomia organizzativa e contabile, ai sensi dell'articolo 10, comma 4, della presente legge.

3. La SUA, costituita con decreto dal Presidente della Regione, ha sede in Catanzaro.

4. Organi della SUA sono il Direttore generale ed il Comitato di sorveglianza. Il Dirigente generale è assistito da un'apposita segreteria<sup>2</sup>, composta da un funzionario di categoria D e da non più di due unità di personale, tutti appartenenti alla Pubblica amministrazione. La SUA dispone inoltre di una struttura organizzativa, articolata in *cinque Sezioni*<sup>3</sup> di livello dirigenziale equiparato a quello di settore della Giunta regionale, una amministrativa, *tre tecniche*<sup>3</sup> ed una relativa all'osservatorio dei contratti pubblici di cui all'articolo 8.

*4 bis. Le sezioni tecniche sono dedicate:*

- *una all'acquisizione di beni e forniture di servizi per il servizio sanitario regionale;*
- *una all'acquisizione di beni e forniture di servizi per le pubbliche amministrazioni;*
- *una alla realizzazione di lavori ed opere pubbliche.*

*Tali sezioni provvedono, per conto dei soggetti di cui all'articolo 1, allo svolgimento delle attività necessarie a garantire la verifica dei bandi di gara e della relativa documentazione tecnica predisposta dalle stazioni appaltanti nonché all'espletamento delle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Per ogni sezione tecnica è inoltre previsto un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale.*

*4 ter. Il Direttore generale della Stazione Unica Appaltante è autorizzato ad apportare le relative modifiche al regolamento di organizzazione, in deroga a quanto previsto al comma 1 dell'articolo 2<sup>4</sup>.*

5. Il regolamento di cui al successivo articolo 2 disciplinerà i sistemi di selezione per la copertura dei posti previsti nella dotazione organica con le modalità previste dalle norme sul pubblico impiego.

6. Il Direttore generale svolge le funzioni di segretario del Comitato di sorveglianza, partecipa alle relative riunioni, redige e sottoscrive il verbale e predispone la documentazione richiesta.

**Art. 2**

(Attribuzioni)

<sup>1</sup>Parole aggiunte dall'art. 61, comma 6, della L.R. 12 giugno 2009, n. 19.

<sup>2</sup>L'articolo è stato interpretato autenticamente dall'art. 61, comma 1, della L.R. 12 giugno 2009, n. 19 nel senso che «il termine segreteria è da intendersi quale struttura ausiliaria ai sensi dell'art. 5 della L.R. 13 maggio 1996, n. 7».

<sup>3</sup>L'art. 32, comma 1, lett. a) della L.R. 23 dicembre 2011, n. 47, sostituisce le parole «tre Sezioni» con le parole «cinque Sezioni» e la parola «una tecnica» con la parola «tre tecniche». Questo articolo è stato dichiarato incostituzionale con sentenza Corte cost. n. 18/2013.

<sup>4</sup>Commi aggiunti dall'art. 32, lett. b), della L.R. 23 dicembre 2011, n. 47. Questo articolo è stato dichiarato incostituzionale con sentenza Corte cost. n. 18/2013.

1. Il Direttore generale della Stazione Unica Appaltante, entro venti giorni dal suo insediamento, adotta, previo parere della competente Commissione consiliare, il regolamento di organizzazione delle Sezioni e della relativa dotazione organica, sottoponendolo all'approvazione della Giunta regionale. Entro sessanta giorni, definisce e rende operative le procedure e la documentazione formale per la attivazione del sistema qualità, così come definito al comma 10 del presente articolo. Entro la stessa data definisce le linee fondamentali del sistema di attestazione secondo quanto previsto al comma 11 del presente articolo, sottoponendolo all'approvazione della Giunta regionale.

2. Il regolamento prevede, inoltre, le forme di coinvolgimento del Ministero dell'Interno e delle sue strutture periferiche all'attività della SUA nonché l'istituzione, presso *la Stazione Unica Appaltante, di un Elenco Ufficiale delle Aziende*<sup>5</sup>; destinatarie di subappalti per lavori e forniture nell'ambito delle previsioni di cui al Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni.

3. Fermo restando le competenze e le responsabilità del RUP (Responsabile Unico del Procedimento) delle singole amministrazioni aggiudicatrici, il regolamento provvederà a disciplinare i seguenti compiti di competenza della SUA:

a) collaborare con le amministrazioni aggiudicatrici, al fine della corretta individuazione del contratto, per garantire la rispondenza dell'opera, del servizio e della fornitura alle effettive esigenze degli enti destinatari, nonché la loro corretta e tempestiva esecuzione;

b) individuare nel dettaglio le forme di attività, suddivise per tipologie di prestazioni (appalto di costruzione, di installazione, di manutenzione, di servizi semplici ed integrati, di fornitura e comunque di cessione di beni e servizi materiali ed immateriali) in favore dei soggetti indicati dall'articolo 1, soggette a specifiche e dettagliate forme regolamentari e di controllo;

c) concordare con il RUP la tipologia di gara per la scelta del contraente privato;

d) collaborare alla redazione del capitolato generale e degli eventuali capitolati speciali necessari;

e) nominare le commissioni od i responsabili di gara;

f) predisporre le formule e/o i modelli di presentazione delle offerte;

g) redigere gli schemi di bando (disciplinari, avviso pubblico, lettera di invito e quant'altro necessario), curandone la pubblicazione e l'invio ai soggetti interessati nel rispetto della disciplina in tema di procedimenti ad evidenza pubblica;

h) definire i criteri di aggiudicazione (valutazione offerte e attribuzione punteggi) ed indicare le tipologie di appalto che saranno sottoposte al ricorso del sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

i) fissare i modelli di tracciabilità bancaria e contabile delle attività finanziarie connesse all'esecuzione del contratto e dei subcontratti;

j) curare ogni adempimento relativo alla valutazione delle offerte presentate ed all'attribuzione dei relativi punteggi;

k) redigere le graduatorie di merito sia provvisorie che definitive;

l) curare l'esame e la decisione delle opposizioni;

m) predisporre le relazioni tecniche per l'Avvocatura regionale, per eventuali ricorsi in sede giurisdizionale;

n) monitorare gli stati di avanzamento e la corretta esecuzione dei contratti. Ove la SUA rilevi incongruità o anomalie, fissa un termine non inferiore a giorni 15 per esaminare eventuali controdeduzioni. Trascorso tale termine, propone all'ente committente la sospensione dei pagamenti in corso e trasmette copia della sua relazione al Presidente della Giunta regionale, per ogni valutazione di sua competenza;

o) riferire sull'esercizio delle proprie funzioni, con cadenza annuale, al Consiglio, alla Giunta regionale ed alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, formulando ogni opportuna proposta ed osservazione;

<sup>5</sup>Comma così modificato dall'art. 1 comma 1 lett. a) della L.R. 5 marzo 2008, n. 2, che ha sostituito le parole "l'Ufficio territoriale di Governo, di un Albo ufficiale contenente l'elenco delle Aziende che possono essere" con "la Stazione Unica Appaltante, di un Elenco Ufficiale delle Aziende".

p) segnalare immediatamente al Consiglio, alla Giunta regionale ed alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ogni inosservanza od elusione della normativa sui contratti pubblici di cui sia venuta a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni.

4. La SUA assume, per conto della Regione Calabria, la qualità di centrale di acquisto ai sensi dell'articolo 1, commi 455 e 456 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

5. *(comma soppresso)*<sup>6</sup>

6. *Nelle ipotesi di cui all'art. 4, comma 4, sotto la soglia ivi indicata*<sup>7</sup>, al fine di consentire alla SUA di svolgere con efficacia le sue funzioni di vigilanza, le amministrazioni committenti operanti nella Regione Calabria *sono tenute*<sup>8</sup> di trasmettere copia dei bandi e delle lettere di invito alla SUA, la quale ha il potere di formulare richieste di chiarimenti e di trasmissione di documenti a cui gli enti destinatari di rispondere nei successivi dieci giorni. Eventuali omissioni o ritardi sono suscettibili di valutazione, da parte della SUA per gli effetti di cui al comma 2, lett. n).

7. La Stazione unica appaltante (SUA) dispone l'inserimento, negli schemi di bando e di capitolato generale delle gare pubbliche disciplinate dalla presente legge, di clausole che diano preferenza, a parità di punteggio, all'impresa che si impegni ad eseguire sulla base del previsto compenso – per conto della Regione Calabria e degli enti pubblici che ne facciano motivata richiesta – opere di demolizione, sistemazione, ristrutturazione e quant'altro reso necessario secondo le disposizioni urbanistiche, le norme edilizie e la normativa antimafia in materia di beni confiscati.

8. La Stazione unica appaltante (SUA) dispone altresì, negli schemi di bando e di capitolato generale delle gare pubbliche disciplinate dalla presente legge, l'inserimento di una clausola che prevede l'obbligo per l'aggiudicatario e per i subcontraenti di segnalazione all'autorità giudiziaria di tutti i fatti di reato di cui risultino parte offesa verificatisi nel corso dell'esecuzione del contratto.

9. *Il regolamento di cui al comma 1 definisce, tra l'altro, ipotesi e modalità di revoca del finanziamento regionale nei casi di accertata violazione degli obblighi derivanti dalle clausole di cui ai precedenti commi*<sup>9</sup>.

10. L'Autorità, per lo svolgimento delle proprie attività, adotta modalità organizzative fondate su un sistema qualità. Per sistema qualità si intende un sistema di norme procedurali formalizzate mediante una adeguata documentazione costituita, almeno, dal manuale di qualità e dalla documentazione complementare, in cui sono esplicitamente e puntualmente evidenziate, secondo metodologie ispirate alla normativa tecnica della serie UNI EN ISO 9000, i documenti e le procedure necessarie a garantire la qualità dei procedimenti contrattuali.

11. L'Autorità, al fine di promuovere la qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 1, elabora indirizzi e direttive per l'introduzione di sistemi di qualità, sulla base delle norme ISO ed UNI applicabili nelle fasi di affidamento, gestione e collaudo di contratti pubblici di lavori, forniture e servizi. Inoltre promuove un sistema di attestazione della qualità dei contratti pubblici, secondo quanto previsto dalla norma UNI 10943, ed informa le Amministrazioni aggiudicatrici sulle procedure, modalità e soggetti accreditati per il rilascio dell'attestazione di qualità.

### Art. 3

*(Il Direttore generale ed il Comitato di sorveglianza)*

1. Il Direttore generale, che opera in termini di rapporto esclusivo con la Regione, adotta gli atti aventi efficacia esterna ed è responsabile dell'intera attività della SUA e dell'attuazione delle procedure ad essa affidate. Il Direttore generale è nominato, a seguito di avviso pubblico, dal Presidente della Giunta regionale, previa delibera della stessa, ai sensi del successivo comma 3.

2. Per la nomina è richiesto, alternativamente, il possesso di uno dei seguenti requisiti:

a) aver ricoperto la qualifica di dirigente per almeno quindici anni presso la Pubblica amministrazione, con laurea specifica ed attività di servizio prevalentemente svolta nei settori giuridico-legale, amministrativo, economico, contabile, tecnico per i lavori pubblici, l'urbanistica, l'edilizia, l'ambiente ed il territorio;

<sup>6</sup> Comma soppresso dall'art. 1, comma 1, lett. b) della L.R. 5 marzo 2008, n. 2.

<sup>7</sup> Comma così modificato dall'art. 1 comma 1, lett. c), della L.R. 5 marzo 2008, n. 2, che, prima delle parole "al fine" ha inserito le parole "Nelle ipotesi di cui all'art. 4, comma 4, sotto la soglia ivi indicata".

<sup>8</sup> Comma così modificato dall'art. 1 comma 1 lett. c), della L.R. 5 marzo 2008, n. 2, con il quale le parole "hanno l'obbligo" sono state sostituite con le parole "sono tenute".

<sup>9</sup> Comma così riformulato dall'art. 1 comma 1 lett. d), della L.R. 5 marzo 2008, n. 2. Il precedente comma recitava: "Il regolamento di cui al comma 1 definisce le modalità sanzionatorie nel caso di violazione degli obblighi derivanti dalle clausole di cui ai precedenti commi".

- b) provenire dai settori della docenza universitaria, con qualifica di professore ordinario o associato e titolarità di cattedra nei settori indicati alla precedente lettera a);
- c) dell'Avvocatura dello Stato, con esperienza almeno quindicennale;

d) provenire dai ruoli delle magistrature con almeno dieci anni di anzianità;

e) liberi professionisti, con laurea del vecchio ordinamento, o specialistica, ovvero magistrale, iscritti da almeno quindici anni nei rispettivi albi (sez. "A", ove istituita) e con comprovata esperienza professionale nei campi indicati alla precedente lettera a).

3. La Giunta regionale, in sede di indizione dell'avviso di cui al comma 1, nomina una Commissione composta da tre alte professionalità esterne alla Regione che valuta i curricula dei partecipanti e propone alla Giunta una lista di due nominativi per ciascuna delle categorie di cui al comma precedente, tra i quali la Giunta individua il Direttore generale.

4. Il Comitato di sorveglianza assegna gli obiettivi al Direttore generale ed ai dirigenti e ne verifica il conseguimento. E' altresì preposto alla verifica sull'andamento generale della SUA ed effettua le relazioni periodiche di cui all'articolo 2, comma 3.

5. Il Comitato di sorveglianza è nominato dal Presidente della Giunta regionale, previa delibera della stessa, ed è composto da cinque membri, due dei quali appartenenti alla Magistratura contabile ed amministrativa, i cui nominativi vanno richiesti ai competenti organi di autogoverno, e gli altri scelti tra i soggetti individuati ai sensi del precedente comma 3. In caso di mancata designazione da parte degli organi di autogoverno, la nomina dei componenti avviene nell'ambito dei nominativi proposti dalla Commissione di cui al comma 3 del presente articolo. Il Comitato, che elegge al suo interno il Presidente, disciplina la propria attività mediante adozione di un regolamento interno.

6. L'incarico di Direttore generale e di componente del Comitato di sorveglianza ha una durata di tre anni e non è rinnovabile.

7. Al Direttore generale spetta un compenso annuo lordo equiparato al trattamento spettante ai dirigenti generali della Giunta regionale.

8. Ai componenti del Comitato di sorveglianza spetta un gettone di presenza per ogni seduta nella misura di 1/30 del compenso mensile spettante al Direttore generale, oltre il rimborso delle spese documentate, significando che se residenti fuori regione si assume come parametro per rimborso spese di viaggio il doppio dei chilometri intercorrenti tra la sede della SUA e i confini della regione moltiplicato per il costo di un quinto del prezzo al litro della benzina super.

9. L'aspirante agli incarichi di Direttore generale e di membro del Comitato di sorveglianza non può:

a) aver ricoperto o ricoprire la carica di componente del Consiglio regionale, della Giunta regionale, di Amministratore di uno degli Enti, Aziende, Agenzie ed Organismi di cui all'articolo 1 o di Amministratore di Ente con il quale esiste un rapporto di convenzione con la SUA;

b) essere legato da rapporti di parentela, entro il terzo grado, con Consiglieri regionali, componenti della Giunta regionale ed amministratori di Enti, Aziende, Agenzie ed organi sub regionali;

c) versare in condizioni di incompatibilità, o conflitto di interessi derivanti da incarichi professionali o mansioni pubbliche svolti nel triennio precedente alla data di pubblicazione del bando;

d) non possono, altresì, essere nominati coloro i quali:

d1) hanno riportato condanna, anche non definitiva, a pena detentiva non inferiore ad un anno per delitto non colposo ovvero a pena detentiva non inferiore a sei mesi per delitto non colposo commesso nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 166 del codice penale;

d2) sono sottoposti a procedimento penale per reato per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza;

d3) sono stati sottoposti, anche con provvedimento non definitivo ad una misura di prevenzione, salvi gli effetti della riabilitazione prevista dall'articolo 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327, e dall'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55;

d4) sono sottoposti a misura di sicurezza detentiva o a libertà vigilata;

d5) hanno usufruito dei benefici di cui alla legge regionale 2 marzo 2005, n. 8.

10. Il Direttore generale ed il membro del Comitato di sorveglianza decadono dall'incarico nei seguenti casi:

a) al verificarsi delle condizioni di cui alla lettera e) del precedente comma 9;

b) impedimento discendente da fatti da cui consegue l'incompatibilità, l'incapacità a svolgere pubbliche funzioni o ad occupare pubblici uffici;

c) sopravvenuta incompatibilità, o conflitto di interessi, per lo svolgimento delle attività di competenza della SUA, in relazione agli interessati allo svolgimento delle gare oggetto della presente legge, e ove non sia possibile prevenire tale situazione attraverso il meccanismo dell'astensione:

- quanto alle società di capitali, in presenza di uno dei casi di cui all'articolo 2399, comma 1, lettere b) e c), del codice civile;

- quanto a società di persone e ditte individuali, in presenza di un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza, ovvero il rapporto di coniuge, parente o affine entro il quarto grado o semplice convivente con uno dei soci o con il titolare.

- La sopravvenienza di tali situazioni deve essere comunque dichiarata immediatamente.

- La omessa dichiarazione costituisce causa autonoma di decadenza. La decadenza è dichiarata dal Presidente della Giunta, previa deliberazione di accertamento della Giunta regionale.

#### **Art. 4**

*(Procedure di affidamento)*

1. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, si avvalgono obbligatoriamente della SUA per la predisposizione degli atti iniziali di tutte le procedure di aggiudicazione di contratti di lavori pubblici, di prestazioni di servizio, di acquisto di beni e forniture, fino all'aggiudicazione definitiva.

2. Il Direttore generale individua nel regolamento di cui all'articolo 2 le procedure di acquisto che, per l'esiguità dell'importo, per l'assoluta specialità dell'oggetto, per il ricorso a metodi standardizzabili attraverso sistemi informatici o per l'utilizzo di procedure con attestazione di qualità, rilasciate da organismi accreditati, possono essere interamente espletate dalle amministrazioni aggiudicatrici.

3. Il ricorso alla SUA avviene con formale atto di investitura, adottato dal funzionario preposto alla struttura cui spetta la competenza relativa alla indizione della gara. Completate le procedure di aggiudicazione, la SUA rimette copia integrale del fascicolo relativo alla singola procedura all'ente committente, ai fini degli atti consequenziali.

4. Per le procedure di affidamento di contratti pubblici aventi un importo uguale o superiore a € 150.000 (euro centocinquantamila), cui si provveda anche parzialmente con finanziamenti o contributi a carico del bilancio della Regione Calabria o di Enti, Società interamente partecipate, Agenzie, Aziende ed Organismi da essa dipendenti, vigilati o ad essa collegati, gli Enti pubblici della Calabria diversi da quelli indicati al comma 1, a pena di decadenza dal contributo o dal finanziamento regionale, devono avvalersi della SUA, alternativamente:

a) sottoponendo a preventivo parere di regolarità formale gli atti relativi alle procedure di indizione delle gare e di affidamento;

b) per la diretta stesura degli atti di impulso procedimentale (bandi, capitolati, lettere di invito ed altro), da parte della SUA, oltre che per il controllo sulla regolarità dell'esecuzione delle opere, prestazioni, servizi e forniture affidate e dei risultati finali, a pena di revoca del finanziamento o contributo.

5. A tale fine le delibere regionali ed i decreti dirigenziali e ogni altro provvedimento che disponga l'erogazione dei finanziamenti o dei contributi di cui al comma precedente, contengono, a pena di nullità, la relativa clausola di decadenza e revoca.

#### **Art. 5**

*(Competenza degli enti committenti ed attivazione del procedimento di affidamento)*

1. Quando gli enti di cui all'articolo 1, comma 1, devono avvalersi dell'opera della Stazione Unica Appaltante, spetta in ogni caso agli stessi stabilire l'oggetto del contratto e gli elementi essenziali del suo contenuto.

2. La delibera di contrattare ed il provvedimento di cui all'articolo 4, comma 3, unitamente agli atti progettuali e ad ogni opportuna comunicazione informativa devono essere trasmessi alla Stazione Unica Appaltante nei tempi indicati nell'articolo 6.

3. L'atto con il quale l'ente committente richiede alla SUA di procedere agli adempimenti di sua competenza deve contenere l'indicazione del programma da cui risulta l'opera, il servizio o la fornitura da affidare, della relativa copertura finanziaria e dei tempi

entro i quali l'opera, il servizio o la fornitura devono essere eseguiti, anche in relazione all'esigenza di rispettare le scadenze connesse alla fruizione di eventuali finanziamenti.

4. La SUA organizza la propria attività accordando carattere prioritario alle procedure di affidamento per le quali ricorrano ragioni di urgenza, desunte anche dalle informazioni di cui al comma 3.

#### **Art. 6**

##### *(Programmazione dell'attività di affidamento)*

1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 5 nelle ipotesi in cui l'esigenza di affidamento del contratto derivi da circostanze sopravvenute, le amministrazioni aggiudicatrici comunicano, alla luce delle esigenze risultanti dagli atti di programmazione e delle pregresse esperienze maturate in contratti analoghi, alla Stazione Unica Appaltante, entro trenta giorni dall'approvazione del rispettivo bilancio, i contratti di opere, di servizi e di fornitura aventi i requisiti previsti all'articolo 4 di cui prevedono l'affidamento nel corso dell'anno, indicando anche il periodo in cui l'affidamento dovrà essere effettuato.

2. La SUA, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, propone all'amministrazione interessata gli eventuali correttivi dell'oggetto del contratto, anche in vista della sua omogeneizzazione ai contenuti di contratti affini che la SUA abbia il compito di aggiudicare, onde assicurare che lo svolgimento dell'attività di affidamento e di esecuzione avvenga secondo canoni di presumibile migliore economicità ed efficienza; nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice ritenga di non condividere la proposta formulata dalla SUA, questa procede ad espletare la procedura di affidamento secondo il progetto e le indicazioni provenienti dall'amministrazione aggiudicatrice.

3. La Stazione Unica Appaltante, ricevute le comunicazioni ed espletate le verifiche di cui ai precedenti commi, provvede a valutare le opere, i servizi e le forniture da eseguire nel corso dell'anno secondo criteri di omogeneità del rispettivo oggetto, di contestualità del relativo affidamento e di efficienza esecutiva, da accertare anche in base ai luoghi in cui dovrà avvenire l'esecuzione del contratto ed alle amministrazioni beneficiarie: la SUA può quindi procedere all'indizione di un'unica gara, avente ad oggetto l'affidamento di più lotti, ovvero, nell'ipotesi in cui sussistano le condizioni per accorpate più opere, servizi o forniture nell'ambito di un unico contratto, essa procede all'affidamento unitario dello stesso.

4. La SUA predispose il bando di gara e tutti gli atti preparatori in modo da garantire la conclusione del procedimento di aggiudicazione entro tempi conformi alle esigenze rappresentate dalle amministrazioni aggiudicatrici. Ove l'appalto riguardi un Ente che abbia inteso ricorrere alla SUA in regime di convenzione, questo può chiedere che un proprio funzionario faccia parte della commissione di gara.

5. Espletato il procedimento di gara, la SUA trasmette il verbale di aggiudicazione provvisoria all'amministrazione committente, la quale può formulare, entro dieci giorni dalla ricezione, eventuali osservazioni. La SUA, nel procedere all'aggiudicazione definitiva, tiene conto delle osservazioni pervenute.

6. L'atto di aggiudicazione definitiva costituisce adempimento di attività di delegazione.

7. Quando la competenza a procedere è devoluta alla Stazione Unica Appaltante (SUA), il capitolato speciale compreso fra gli atti progettuali deve rinviare, per quanto concerne il criterio di aggiudicazione e gli elementi di valutazione, alle previsioni del bando di gara.

#### **Art. 7**

##### *(Bandi di gara)*

1. I bandi concernenti le procedure di aggiudicazione di contratti di competenza della SUA o di altre amministrazioni aggiudicatrici operanti nel territorio regionale devono essere redatti in conformità a schemi di bandi-tipo predisposti dalla Stazione Unica Appaltante. Il provvedimento di adozione viene emanato preferibilmente entro quarantacinque giorni, e comunque non oltre 90 giorni, dall'inoltro da parte del committente ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria. Con le stesse modalità si provvede ad eventuali modifiche.

2. Gli schemi di bandi-tipo devono essere improntati a principi di semplicità, chiarezza e trasparenza e devono garantire omogeneità di comportamento nello svolgimento delle procedure di cui alla presente legge.

3. È vietato l'inserimento nei bandi di gara di qualsiasi clausola che impedisca la conoscenza del capitolato e degli elaborati, la richiesta di certificazioni o di presa visione del progetto da parte dei partecipanti.

4. È inoltre vietata l'inclusione di clausole che comunque individuano dati e riferimenti tecnici o altre modalità che possano comportare il riconoscimento o condizionamento dei partecipanti alla gara o riferite a caratteristiche possedute in via esclusiva da specifici beni e fornitori.



5. In casi particolari, in deroga al comma precedente, il committente può richiedere beni o servizi di speciale valore con caratteristiche esclusive e infungibili, ma la SUA subordina lo svolgimento positivo della procedura al parere favorevole di una Commissione tecnica esterna ad hoc, da essa nominata.

6. Nei bandi di gara gli enti diversi da quelli regionali devono indicare, nel rispetto delle norme di individuazione dei responsabili del procedimento, gli uffici e i singoli funzionari responsabili delle attività istruttorie, propositive, preparatorie ed esecutive in materia contrattuale.

7. Per le procedure di gara di approvvigionamento di beni materiali, ovvero prodotti e strumentazione scientifica e sanitaria, la cui fornitura è richiesta contestualmente da più strutture dipendenti dalla Regione e da soggetti pubblici da essa dipendenti, al fine del contenimento della spesa pubblica e previa informativa ai committenti, è data facoltà alla SUA di indire un'unica gara, articolata in specifici lotti, in ragione delle necessità comunicate da ogni singolo committente, ovvero di procedere all'unificazione delle richieste di gara aventi oggetto omogeneo, ai fini dell'aggiudicazione di un unico contratto. Il capitolato d'onere, il provvedimento e gli altri atti di indizione della gara nonché quello di aggiudicazione dovranno fare espresso riferimento ai rispettivi committenti.

#### **Art. 8**

*(Osservatorio regionale)*

1. È istituito, all'interno della SUA, l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture. Esso cura:

a) la predisposizione di una banca dei dati relativi alle opere pubbliche ed alle infrastrutture sociali, civili e reti di servizi esistenti e progettate nel territorio regionale;

b) la raccolta di dati statistici e conoscitivi sulle forme di affidamento, sulla esecuzione e sugli esiti di tutti i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture affidati o eseguiti nel territorio della Regione, nonché il monitoraggio dei dati per l'osservatorio nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

c) la pubblicazione tempestiva sul sito della Regione dei programmi e dei bandi di gara, nonché la pubblicazione, attraverso un apposito notiziario regionale, avente periodicità almeno semestrale e riportato periodicamente sul BUR, degli affidamenti di contratti per lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro, da parte delle strutture della Regione, degli enti, aziende ed organismi da essa dipendenti, degli enti locali e di tutti gli altri soggetti pubblici, indicando procedure di assegnazione, operatori economici aggiudicatari e subappaltatori, importi contrattuali e di perizie di variante e suppletive, ritardi e scadenze previste per l'esecuzione dei contratti;

d) il monitoraggio delle procedure di indizione e di affidamento degli appalti, il cui importo risulta sotto soglia e le cui procedure sono gestite direttamente dalle strutture regionali, subregionali e degli altri enti committenti, ai fini di combattere l'elusione derivante dal frazionamento degli appalti;

e) la verifica e il monitoraggio continuo dei prezzi di mercato al consumo, oggetto di procedure di evidenza pubblica per i soggetti individuati dalla presente legge, la realizzazione e l'aggiornamento di una apposita banca dati sui prezzi;

f) l'integrazione con altri sistemi informativi regionali o nazionali, la elaborazione e/o diffusione di linee guida per le buone pratiche, la gestione e promozione del sistema di attestazione di qualità dei contratti pubblici.

2. Nell'apposita sezione del Bollettino Ufficiale Regionale dovranno essere pubblicati anche i dati relativi al conferimento di incarichi professionali indicando i nominativi dei professionisti, l'importo, la categoria delle opere e le fonti di finanziamento.

3. L'Osservatorio pubblica un rapporto annuale individuandogli indici di concentrazione in riferimento ad indicatori territoriali e settoriali ed i casi di infiltrazione della criminalità organizzata o di attività delittuose, segnalati – previa la stipula di appositi protocolli – dagli Uffici territoriali di governo o dagli Uffici giudiziari.

4. Tutti i dati in possesso dell'Osservatorio sono pubblici e chiunque può prendere visione e chiederne copia, nelle forme e nei termini stabiliti dalla legge e dai regolamenti sull'accesso ai documenti amministrativi.

#### **Art. 9**

*(Comunicazioni all'Osservatorio)*

1. Tutte le strutture dipendenti direttamente della Regione Calabria, gli Enti, Aziende, Agenzie ed Organismi da essa dipendenti e gli enti locali operanti nella Regione sono tenute, entro cinque giorni dall'avvenuta indizione dell'avviso pubblico e dentro quindici giorni dalla data di aggiudicazione, nonché semestralmente in merito all'esecuzione dei contratti, a dare comunicazione all'Osservatorio di quanto previsto all'articolo 8 mediante appositi modelli predisposti dalla SUA.

2. Dell'avvenuta comunicazione è fatta menzione negli atti deliberativi, nei decreti dirigenziali e negli altri atti di aggiudicazione definitiva, a pena di decadenza dai finanziamenti, qualora alla realizzazione delle opere, delle prestazioni o delle forniture concorrono finanziamenti o contributi regionali in percentuale pari o superiore al 30% (trenta per cento) dell'importo totale.

**Art. 10**  
**(Funzionamento della SUA e dell'Osservatorio)**

1. Alle spese di organizzazione e funzionamento della SUA e dell'Osservatorio regionale degli appalti, operante all'interno della stessa autorità, di cui all'articolo 8, si fa fronte destinando l'1% (uno per cento) dell'importo posto a base di ogni singolo provvedimento di gara per l'affidamento di contratti pubblici regolati dalla presente legge. In caso di insufficienza, per la spesa eccedente le entrate, provvede la Giunta regionale con i fondi del bilancio regionale.

2. Con la richiesta di intervento della SUA per l'avvio del procedimento di preparazione, indizione e aggiudicazione delle procedure di gara, secondo la disciplina dalla presente legge, gli Organi e le strutture della Regione, degli Enti, Aziende, Agenzie ed Organismi da essa dipendenti, dispongono l'impegno e l'erogazione della quota dell'1% (uno per cento), dell'importo posto a base di gara, in favore della SUA, provvedendo nei successivi trenta giorni alla relativa erogazione.

3. Gli enti non obbligati, che intendono avvalersi dell'opera della SUA, provvedono, in analogia a quanto stabilito dal precedente comma.

4. La SUA è dotata di autonomia organizzativa e finanziaria. A tal fine, il Direttore generale opera quale funzionario delegato, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 50 della Legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8.

**Art. 11**  
**(Sicurezza nei cantieri)**

1. <sup>10</sup> È obbligatoria la redazione del piano di sicurezza e coordinamento in conformità alla normativa vigente, sviluppato per successivi approfondimenti secondo le fasi della progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva delle opere.

2. Il piano di sicurezza è corredato da un computo metrico estimativo in cui è riportata la stima degli oneri o costi per dare attuazione al piano stesso, suddivisi in oneri generali ascrivibili alle singole lavorazioni soggetti a ribasso d'asta, ed in oneri specifici del progetto, non soggetti a ribasso. Gli oneri generali ascrivibili alle singole lavorazioni sono determinati, se non già indicati da prezziari regionali di riferimento, attraverso apposite analisi. Gli oneri specifici fanno direttamente riferimento alla stima analitica dei costi da sostenersi per opere o procedure da realizzarsi durante l'esecuzione dei lavori e derivanti dalla specifica tipologia di opera e dal contesto ambientale in cui essa si realizza. I lavori relativi agli oneri per la sicurezza non sono subappaltabili, salvo quelli relativi alle opere specializzate.

3. Gli oneri e i costi di cui al presente articolo sono allibrati nella contabilità dei lavori separatamente, con le modalità previste dal capitolato generale di appalto.

4. Il piano di sicurezza e coordinamento viene redatto informa generale come piano di valutazione dei rischi prevedibili per tutti i contratti di manutenzione non identificabili preventivamente sia spazialmente sia temporalmente. Nel caso si superino nel singolo lavoro-ordinativo le soglie di cui al comma 5<sup>11</sup>, all'ordine di servizio viene allegato lo specifico piano di sicurezza.

Rimangono vigenti in ogni caso, in capo all'impresa, tutti gli obblighi disposti dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494.

5. Per le opere di importo dei lavori inferiore a 150.000 c il committente o il responsabile dei lavori attua i principi dell'articolo 4 comma 1 del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 per la parte di programmazione e di progettazione. L'appaltatore od il concessionario redige e consegna ai soggetti di cui all'articolo 1 un piano di sicurezza sostitutivo del piano di sicurezza e coordinamento e del piano operativo di sicurezza quando questi ultimi non siano previsti ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494.

6. Le modalità di redazione del piano e di valutazione delle anomalie in fase di aggiudicazione, la notifica dei cantieri, le modalità di contabilizzazione dei lavori relativi agli oneri di sicurezza, le varianti al piano di sicurezza, la sospensione dei lavori, le modalità di verifica da parte dei soggetti competenti saranno precisate dal regolamento di cui all'articolo 2.

7. Per i lavori realizzati con finanziamenti pubblici a privati, nel caso la SUA accerti violazioni di legge, la Regione può disporre la revoca dei finanziamenti stessi in caso di infortuni gravi che saranno precisati nel regolamento di cui all'articolo 2.

<sup>10</sup> Comma così modificato dall'art. 1 comma 1 lett. e), della L.R. 5 marzo 2008, n. 2, che ha soppresso le parole "Per i lavori di importo superiore a € 150.000,00".

<sup>11</sup> Comma modificato dall'art. 1 comma 1 lett. f), della L.R. 5 marzo 2008, n. 2, che ha sostituito il numero "1" con il numero "5".

8. La Regione, nel rispetto della normativa vigente, istituisce strumenti e misure di incentivazione per l'acquisizione, da parte delle imprese, di requisiti standard di sicurezza.

**Art. 12**

*(Tutela dei lavoratori)*

1. Fermo restando quanto previsto dalla vigente normativa statale e regionale in materia di tutela dei lavoratori e di misure antimafia, la SUA e tutte le amministrazioni aggiudicatrici, i concessionari di opere pubbliche e qualunque soggetto pubblico o privato, che realizzano opere pubbliche nel territorio della regione, al fine di assicurare la leale cooperazione dell'appaltatore, prevedono nel contratto oltre che nel bando di gara e nel capitolato speciale d'appalto, nonché nelle convenzioni, le seguenti clausole a tutela dei lavoratori:

a) obbligo di applicare o far applicare all'operatore economico, integralmente nei confronti di tutti i lavoratori dipendenti impiegati nella esecuzione degli appalti le condizioni economiche e normative previste dai contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro della categoria vigenti. Per gli appalti di lavori, anche durante l'esecuzione, la verifica degli obblighi relativi alla iscrizione dei lavoratori alle Casse Edili ed alla regolarità contributiva;

b) obbligo dell'appaltatore di rispondere dell'osservanza di quanto previsto alla lettera a) da parte degli eventuali subappaltatori, subaffidatari o ditte in qualsivoglia forma di sub-contrattazione nei confronti dei propri dipendenti, per le prestazioni rese nell'ambito dell'appalto.

2. Ai sensi della normativa vigente in materia, la regolarità contributiva è attestata mediante l'esibizione del Documento unico di regolarità contributiva di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni. Il Documento unico certifica, in occasione di ogni pagamento e dalla conclusione dell'appalto, l'adempimento da parte degli operatori economici degli obblighi relativi ai versamenti contributivi, previdenziali ed assicurativi, quando dovuti, all'INPS, all'INAIL o alle Casse Edili. Il documento unico non sostituisce eventuali altre dichiarazioni che l'operatore economico è tenuto a rendere, ai sensi della normativa vigente, ad altri soggetti pubblici e privati.

3. In caso di mancato pagamento delle retribuzioni o contribuzioni da parte dell'appaltatore, su istanza delle organizzazioni sindacali, la SUA segnala l'inadempienza alle Amministrazioni aggiudicatrici che provvedono al pagamento delle somme dovute rivalendosi sugli importi a qualunque titolo spettanti all'appaltatore, in dipendenza delle attività eseguite, anche incamerandola cauzione definitiva.

4. In tutti gli appalti di lavori, forniture o servizi in cui sia possibile prevedere specifici progetti di inserimento lavorativo di soggetti in difficoltà in forza dei quali risulti legittimo adottare procedure di riserva o di agevolazione a favore delle categorie svantaggiate e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991 n. 381, previa obbligatoria concertazione sindacale, è possibile prevedere nel bando di gara clausole volte a tutelare le suddette categorie.

**Art. 12 bis<sup>12</sup>**

*(Clausola sociale)*

1. *Fatte salve le previsioni della contrattazione collettiva, ove più favorevoli, la Regione, gli enti, le aziende e le società strumentali della Regione devono prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e nelle condizioni di contratto per appalti di servizi, l'utilizzo del personale già assunto dalla precedente impresa appaltatrice, compatibilmente con la gestione efficiente dei servizi, con l'organizzazione d'impresa e con la normativa vigente sugli appalti, garantendo, altresì, le condizioni economiche e contrattuali già in essere. Tale norma si applica anche agli enti sub-regionali, agli enti locali che utilizzano i fondi regionali e comunitari o che esercitano le deleghe della Regione.*

2. *Le previsioni di cui al comma 1 si applicano in misura proporzionale alla quantità di servizi appaltati e non si applicano ai dirigenti e al personale che esercitano i poteri direttivi.*

**Art. 13**

*(Tutela legalità e lavoro sommerso)*

1. Ai fini del controllo del ricorso al lavoro sommerso e delle irregolarità in edilizia e negli appalti, nonché per la verifica della corretta applicazione delle norme vigenti in materia di sicurezza e di regolarità contributiva, è demandato alla SUA il compito di sottoporre gli appalti ad indagini e verifiche.

2. Al momento della consegna dei lavori o dell'avvio delle attività di fornitura o di servizi il responsabile del procedimento con attestazione da allegare al contratto certifica:

<sup>12</sup>Articolo aggiunto dall'art. 1, comma 1, della L.R. 30 maggio 2012, n. 16.

- a) che tutti gli adempimenti legati alla sicurezza nei luoghi di lavoro e nei cantieri temporanei e mobili siano stati correttamente ed esaustivamente rispettati;
- b) per tutti gli appalti di lavori e, quando possibile, di servizi e forniture, l'esposizione nel luogo di lavoro di un cartello recante le informazioni prescritte;
- c) la nomina del responsabile della sicurezza nei casi previsti dalle norme vigenti;
- d) la nomina del responsabile della sicurezza da parte dell'appaltatore.

#### **Art. 14**

*(Compatibilità normativa)*

1. Tutte le disposizioni della presente Legge regionale si intendono e vanno interpretate in conformità con la normativa comunitaria e statale in materia.
2. Ogni disposizione della legge regionale 11 marzo 1991, n. 3, o di altra legge regionale, incompatibile con la presente legge, si intende abrogata.

#### **Art. 15**

*(Norme transitorie, finali e di rinvio)*

1. In sede di prima applicazione della presente legge ed in attesa dell'espletamento dei relativi concorsi, la Giunta regionale, previa selezione per titoli specifici da parte del Direttore generale, destina alla SUA il personale necessario al suo funzionamento prioritariamente mediante il ricorso a distacco da parte degli enti di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge cui è fatto obbligo di ricorrere alla SUA, nonché della Pubblica amministrazione sulla scorta di una manifestazione di interesse da attuarsi con procedura di evidenza pubblica riportata su almeno tre quotidiani di cui uno a diffusione nazionale, oltre che sul sito istituzionale della Regione e sul BURC, *ovvero ai sensi dell'art. 7 del d.Lgs. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni*<sup>13</sup>.
2. Il Consiglio regionale entro il termine perentorio di 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge provvede all'approvazione di un testo legislativo di recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli Appalti) e successive modifiche ed integrazioni.
3. Per quanto concerne lavori, acquisizioni di beni e forniture di servizi strettamente riguardanti il Consiglio regionale, l'Ufficio di Presidenza può affidare singole fattispecie alla SUA.
4. Il Consiglio regionale, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, provvede all'inserimento nel Regolamento interno di amministrazione e contabilità di procedure e limiti che si armonizzino con le disposizioni della presente legge, tutelando l'autonomia contabile e funzionale del Consiglio regionale.

#### **Art. 16**

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

---

<sup>13</sup> Comma così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. g), della L.R. 5 marzo 2008, n. 2.

Regolamento regionale 7 marzo 1986, n. 1  
Regolamento per la disciplina contabile concernente il funzionamento del servizio di Provveditorato ed Economato (Art. 65 della legge regionale 22 maggio 1978, n. 5).  
(Pubbl. in Boll. Uff. 14 marzo 1986, n. 11)

1. (Scopo ed oggetto del regolamento).

Scopo del presente regolamento è la disciplina contabile concernente il funzionamento del servizio di Provveditorato ed Economato in esecuzione della normativa di contabilità regionale di cui all'art. 65 della legge regionale 22 maggio 1978, n. 5. (1)

2. (Attribuzioni dell'Ufficio Provveditorato ed Economato).

All'Ufficio Provveditorato ed Economato compete:

- A) la rilevazione, normalmente su base annuale, del presumibile fabbisogno del materiale di uso generale di dotazione al magazzino centrale ed a quelli provinciali;
- B) la ordinazione diretta delle urgenti forniture di beni e servizi necessari per il funzionamento degli uffici della Amministrazione regionale, nei limiti e con le modalità indicate nel presente regolamento.

L'Ufficio provvede:

1) alla gestione delle spese:

- a) postali, telegrafiche, telefoniche e per comunicazioni in telex;
- b) condominiali e per fornitura di acqua, luce e gas agli uffici regionali;
- c) per l'assicurazione dei mobili, degli impianti e degli immobili della Regione, nonché dei beni e delle persone impiegate all'espletamento di determinati servizi;
- d) per indennità di missione e rimborso spese di viaggio;
- e) per gettoni di presenza per il funzionamento di Consigli, Comitati e Commissioni;
- f) per accertamenti sanitari;
- g) per oneri contrattuali a carico della Regione;
- h) per imposte, sovrimposte e tasse;
- i) per depositi contrattuali e d'asta;

1) per la manutenzione e l'esercizio degli automezzi (ivi comprese le assicurazioni, le tasse di circolazione ed il rinnovo delle patenti di guida degli autisti);

2) alla stampa, pubblicazione e riproduzione di atti, documenti, registri;

3) a inserzioni di carattere obbligatorio e pubblicazione di bandi di concorso e di gara o avvisi sulla stampa periodica;

4) al noleggio o acquisto di macchine da stampa o da riproduzione ed agli adempimenti necessari per il loro funzionamento;

5) alla rilegatura di libri e registri ed ai lavori di facchinaggio;

6) al riscaldamento, pulizia e forniture di servizi vari agli uffici regionali;

7) all'acquisto di pubblicazioni, libri, rassegne, riviste specializzate, giornali e riviste periodiche;

8) alla fornitura, al personale avente diritto, delle divise a carico del bilancio regionale;

9) all'acquisto, rinnovo e manutenzione di mobili e suppellettili, macchine ed attrezzature varie per. uffici e servizi;

10) alla piccola manutenzione e conservazione dei locali adibiti a sede degli uffici dell'Amministrazione regionale;

11) alla gestione degli impianti e dei servizi telefonici.

L'Ufficio Provveditorato ed Economato cura:

- 1) l'impianto e l'aggiornamento del catalogo generale degli stampati; .
- 2) la statistica dei consumi con riferimento alle voci più significative di spesa ed ai diversi servizi della Regione;
- 3) la gestione della cassa economale;
- 4) la conservazione e distribuzione degli stampati, degli oggetti di cancelleria e di materiale vario, di dotazione ai magazzini centrali e provinciali;
- 5) l'imbandieramento degli uffici regionali nelle ricorrenze stabilite;
- 6) la conservazione dei beni mobili, la tenuta dell'inventario degli stessi ed i relativi aggiornamenti.

L'Ufficio sovrintendente ai seguenti servizi:

- 1) servizio di pulizia dei locali;
- 2) servizio di custodia;
- 3) servizio di spedizione e posta;
- 4) servizio riproduzione atti;
- 5) servizio di portineria e vigilanza.

L'Ufficio Provveditorato ed Economato attende inoltre, ad ogni altro compito che gli venga affidato dalla Giunta regionale nei limiti e nei modi previsti dal presente regolamento.

### 3. (Dotazione di magazzino).

Per il materiale di uso generale, l'Ufficio Provveditorato ed Economato, provvede, presso il magazzino centrale e quelli provinciali, alla costituzione di congrue disponibilità per le ordinarie necessità.

A tal fine, esso predispose, normalmente su base annuale, tenendo conto anche dei consumi dei precedenti esercizi, sulla base delle richieste formulate dagli uffici entro il 30 ottobre dell'anno precedente, un elenco del materiale necessario all'acquisto del quale si provvede sulla base di quanto dispone la vigente normativa in materia.

L'elenco del materiale, per singole voci, che dovrà costituire dotazione di ciascun magazzino, è approvato dalla Giunta regionale entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente, regolamento.

Le quantità, per singole voci di materiale, sono determinate annualmente

dall'Ufficio Provveditorato ed Economato nei modi di cui al secondo comma del presente articolo.

Le forniture a livello regionale, per tipi di materiale, devono essere uniformi.

### 4. (Richieste di forniture).

Qualsiasi richiesta di fornitura, somministrazione o prestazione deve essere avanzata, a seconda che provenga da uffici centrali o periferici, all'Assessorato competente o alla competente Sezione Provinciale

Economato e Cassa (SPEC).

La richiesta, motivata, deve essere sottoscritta, per gli uffici centrali, dal dirigente del settore e vistata dall'Assessore al ramo.

Per gli uffici periferici, la richiesta, motivata, deve essere sottoscritta dal dirigente dell'Ufficio e dovrà essere rimessa, per opportuna conoscenza, anche all'Assessorato dal quale l'ufficio dipende.

La SPEC, qualora accerti la propria incompetenza per valore, rimetterà la richiesta, debitamente istruita, all'Ufficio Provveditorato ed Economato, il quale provvederà, previo nulla osta del dirigente del settore dal quale dipende l'ufficio richiedente, vistato dall'Assessore al ramo.

Nei casi in cui la fornitura sia di competenza della SPEC, gli uffici centrali del settore possono annullare la richiesta di fornitura fatta dall'ufficio periferico, prima che si provveda all'ordinazione.

#### 5. (Esame ed evasione della richiesta).

L'Assessore competente può chiedere chiarimenti per la valutazione della effettiva ed attuale necessità della richiesta e può eventualmente disporre il rinvio, motivandolo.

In tutti gli altri casi la richiesta va evasa, da parte dell'Assessorato competente, nei limiti delle disponibilità di bilancio e secondo una scala di bisogni e di priorità della spesa.

#### 6. (Ordinazione delle spese).

All'ordinazione delle spese si provvede con ordinativi.

1) a firma del dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato, vistato dal dirigente del settore, fino a lire 1.000.000;

2) a firma del dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato, vistato dal dirigente del settore e dall'Assessore competente, fino a lire 2.000.000;

3) a firma del dirigente del settore e dell'Assessore competente per le spese eccedenti detto limite ed entro la somma di lire 50.000.000 con le procedure di cui alla legge regionale sugli appalti e contratti.

I dirigenti dell'ufficio e del settore, devono, ciascuno per le spese di propria competenza, attestare sulle fatture la congruità dei prezzi.

7. (Controlli e collaudi delle forniture in genere). - A fornitura avvenuta l'ufficio richiedente accerta, direttamente o per mezzo dell'ufficio destinatario, la corrispondenza qualitativa e quantitativa dei materiali forniti con quelli ordinati, la loro regolare consegna, il loro regolare funzionamento, provvedendo a contestare tempestivamente ogni irregolarità o difetto riscontrato.

Per le forniture di particolare importanza e/o di speciale carattere tecnico merceologico, ove sia richiesto da particolare necessità o su richiesta dell'ufficio, l'Assessore al ramo può affidare il collaudo ad istituti universitari ovvero ai laboratori chimici provinciali o ancora, ove ciò non sia possibile, a liberi professionisti.

Alla liquidazione delle relative spese provvede la Giunta regionale, previo collaudo ed assunzione in carico inventariale del materiale di non facile consumo.

8. (Esame e controllo delle fatture in generale). - Le ditte fornitrici devono trasmettere le fatture all'Ufficio Provveditorato ed Economato per il tramite dell'ufficio al quale è stata resa la fornitura che ne dichiarerà l'avvenuta esecuzione.

Per ogni fattura ricevuta, l'Ufficio Provveditorato ed Economato provvede ai seguenti adempimenti:

- controlla se essa è stata redatta nei modi prescritti ed è corrispondente alle prestazioni effettivamente ordinate ed eseguite;
- accerta se sono stati applicati i prezzi convenuti;
- verifica la regolarità dei conteggi e l'osservanza delle disposizioni fiscali in materia.

L'Ufficio provvede alla liquidazione delle fatture solo dopo aver regolato con le ditte fornitrici ogni eventuale contestazione.

#### 9. (Prelevi).

I prelevi di materiali, anche per gli uffici dipendenti ubicati nei Comuni della provincia, dal magazzino centrale sono curati dagli Economi-Cassieri assessorili o, in mancanza, dai dirigenti di settore o di ufficio; sono curati dai dirigenti di ufficio o dai Responsabili di Unità Operative quelli dai magazzini provinciali.

Gli Economi-Cassieri ed i dirigenti di settore e d'ufficio devono provvedere perché gli oggetti fragili e di facile consumo siano annotati su appositi registri di carico e scarico distintamente per tipo di materiale.

10. (Prestazioni lavorative specializzate di carattere artigianale). Alle ordinazioni di spese entro il limite di 2,000.000 per minute prestazioni lavorative specializzate di carattere artigianale, si procede nei termini e modi di cui al presente regolamento con affidamento a ditte di fiducia.

Il dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato e quello del settore debbono ciascuno, per le spese di propria competenza, attestare sulle fatture la congruità dei prezzi e l'esecuzione a regola d'arte dei lavori.

11. (Stampati). - E istituito il «Catalogo Generale degli stampati» in uso presso gli uffici dell'Amministrazione regionale. L'impianto e l'aggiornamento del catalogo sono curati dall'Ufficio Provveditorato ed Economato \*

Nel caso in cui occorra procedere alla istituzione di nuovi stampati, o alla modifica di quelli esistenti, oppure in caso di cessazione d'uso di alcuni di essi, l'ufficio interessato deve darne notizia, avanzando le opportune proposte, all'Assessorato competente, il quale adotta i provvedimenti ritenuti necessari.

#### 12. (Schedario magazzino).

Per il materiale di magazzino, deve essere tenuto, a cura del responsabile, un apposito schedario nel quale devono essere annotati per singole voci ed in ordine cronologico:

- il carico iniziale di magazzino;
- le successive immissioni di materiale;
- i prelevamenti;
- le rimanenze risultanti a seguito di ciascuna operazione.

Alla fine di ogni anno si esegue l'inventario delle rimanenze.

#### 13. (Tenuta dei magazzini e verifica).

Il Presidente della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente, affida al personale del livello non inferiore al settimo la responsabilità della tenuta dei registri, conservazione e distribuzione del materiale di magazzino.

La vigilanza in ordine a quanto di competenza del responsabile del magazzino compete al dirigente



dell'Ufficio Provveditorato ed Economato per il magazzino centrale ed all'Economo Cassiere Provinciale per i magazzini provinciali.

Il magazzinoiere deve curare che in qualsiasi momento possano agevolmente eseguirsi verifiche di magazzino da parte del dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato, alle quali egli stesso dovrà presenziare.

Alla verifica presso il magazzino centrale interviene anche il dirigente del settore Provveditorato ed Economato.

#### 14. (Servizio cassa economale).

E istituito presso l'Ufficio Provveditorato ed Economato il servizio Cassa per provvedere al pagamento delle spese, regolarmente ordinate nei limiti e con le modalità del presente regolamento. Il servizio Cassa è affidato ad un dipendente appartenente al livello funzionale non inferiore al settimo, che è nominato Cassiere Centrale.

Su proposta dell'Assessore competente, sono costituiti presso gli uffici centrali, raggruppati nominalmente per Assessorato, le «Sezioni Economato e Cassa». Tali Sezioni sono affidate a dipendenti appartenenti al livello funzionale non inferiore al sesto, i quali sono nominati Economi Cassieri.

Per gli uffici aventi sede nei capoluoghi di provincia ed in provincia, sono istituite altresì Unità Operative denominate «Sezioni Provinciali Economato e Cassa (SPEC)» ed i cui responsabili assumono la qualifica di Economi Cassieri Provinciali.

Il conferimento dell'incarico di Cassiere Centrale, di Economo Cassiere e di Economo Cassiere Provinciale, per un periodo non superiore a cinque anni, avviene con decreto del Presidente della Giunta regionale.

Ugualmente con decreto del Presidente della Giunta regionale si provvede alla nomina di un Cassiere Centrale supplente, di un Economo Cassiere supplente e di un Economo Cassiere Provinciale supplente, che sostituiscono i titolari in caso di assenza o impedimento.

Con la nomina, che avverrà su proposta dell'Assessore competente d'intesa con l'Assessore al personale, i titolari come i supplenti passano alle dipendenze, anche funzionali, del Settore Provveditorato ed Economato.

#### 15. (Unità operative provinciali).

Nell'ambito di ciascuna Unità Operativa «Sezione Provinciale Economato e Cassa», la cui responsabilità è affidata all'Economo Cassiere Provinciale, è costituito un magazzino provinciale.

Le Sezioni, che dipendono dal settore Provveditorato ed Economato, svolgono anche funzioni istruttorie di pratiche di competenza degli uffici centrali del settore medesimo.

#### 16. (Fondo cassa).

All'inizio di ogni trimestre con deliberazione della Giunta regionale che ne determina anche l'importo, viene assegnato, mediante ordini di accreditamento emessi sui corrispondenti capitoli di bilancio anche in eccedenza ai limiti di cui al secondo comma dell'art. 62 della legge regionale 22 maggio 1978, n. 5 un fondo direttamente al dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato per provvedere al pagamento:

a) delle spese per la manutenzione e l'esercizio degli automezzi, delle relative tasse di circolazione, nonché della tassa di rinnovo delle patenti di guida dei conducenti;

b) delle spese di acquisto, manutenzione, trasporto e riparazioni di mobili, arredi, quadri, macchine e locali d'ufficio;

- c) delle spese postali e telegrafiche, carta e valori bollati, per svincoli ferroviari e trasporto di materiale, per abbonamento a giornali e riviste, per acquisto di libri e pubblicazioni;
- d) delle altre spese per forniture varie attinenti al funzionamento degli uffici della Giunta regionale e dei servizi da essi dipendenti, ordinate dall'Ufficio Provveditorato ed Economato a norma del precedente art 2;
- e) delle indennità di rimborso spese e di viaggio per missioni effettuate da amministratori regionali e personale dipendente, debitamente autorizzate;
- f) dei gettoni di presenza, rimborso spese di viaggio ed indennità di missione spettanti a componenti Commissioni regionali consultive, Comitato e Sezioni decentrate di controllo sugli atti degli Enti locali;
- g) delle altre spese, anche di rappresentanza, approvate dalla Giunta regionale ed il cui pagamento sia autorizzato con lo stesso provvedimento agli Economi-Cassieri anche in eccedenza ai limiti previsti dal presente regolamento.

Il Cassiere Centrale provvede al pagamento delle suddette spese e delle altre inerenti le attribuzioni dell'Ufficio Provveditorato ed Economato, se regolarmente ordinate nei termini di cui al precedente art. 6. Provvede inoltre al pagamento, senza alcun limite, delle spese di cui al precedente art. 2, secondo comma, punti la, lb, ld, le, 1h e 3.

Per la gestione contabile dei fondi accreditati al dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato, si applicano, in quanto compatibili, le procedure previste dal regolamento regionale 30 dicembre 1983, n. 1.

Gli assegni, gli ordinativi di pagamento e i buoni di prelievo sono firmati dal dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato, quale funzionario delegato, e dal Cassiere Centrale, quale responsabile contabile.

La rendicontazione dei fondi accreditati al dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato ha periodicità trimestrale.

#### 17. (Fondo cassa per gli Economi Cassieri).

Il Cassiere Centrale, sulla base delle richieste per un trimestre pervenute dagli uffici centrali e periferici della Giunta, emette, su autorizzazione del dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato, convalidato dal dirigente del settore e vistato dall'Assessore, mandati sui propri fondi anche in eccedenza ai limiti del secondo comma dell'art. 62 della legge regionale 22 maggio 1978, n. 5, in favore degli Economi Cassieri per provvedere esclusivamente al pagamento di quanto previsto alle lettere a), b), c), d), e), f), del precedente art. 16 nonché delle altre spese autorizzate con specifici provvedimenti della Giunta regionale anche in eccedenza ai limiti previsti dal presente articolo. Pagano senza alcun limite le spese di cui all'art. 2, punti la, lb, ld, le e lh.

I dirigenti di settore dei servizi centrali possono richiedere ai rispettivi Uffici Economato e Cassa, e questi possono provvedere all'ordinazione di forniture, nel limite massimo di lire 300.000 per singola spesa, allorché sia intervenuta anticipazione di fondi.

Entro il limite di cui al precedente comma, gli Uffici Economato e Cassa dispongono il relativo pagamento previa apposizione sulle relative fatture della dichiarazione di congruità dei prezzi da parte del dirigente del settore.

Per le esigenze di forniture e prestazioni di servizi degli uffici regionali periferici, i rispettivi dirigenti o responsabili possono farne specifiche richieste direttamente alle Sezioni Economato e Cassa ai sensi del precedente art. 4.

L'Economo Cassiere Provinciale ordina le spese nel limite massimo di lire 500.000 per singola spesa e ne esegue il pagamento previa apposizione sulle relative fatture della dichiarazione di congruità dei prezzi da parte del dirigente o responsabile dell'ufficio periferico richiedente.

Per le spese eccedenti il predetto limite, la SPEC trasmette le richieste all'Ufficio Provveditorato ed Economato con le modalità di cui al precedente art. 4.

I pagamenti effettuati dagli Economi Cassieri sono visti per la legittimità delle spese dal dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato.

I rendiconti degli Economi Cassieri devono essere prodotti trimestralmente all'Ufficio Provveditorato ed Economato, ancorché l'anticipazione non sia esaurita in tempo più breve.

Il Cassiere Centrale comprenderà nel proprio rendiconto anche i rendiconti degli Economi Cassieri.

Le forniture oggetto di ordinazione non possono riguardare beni in dotazione nel magazzino centrale o nei competenti magazzini provinciali, salvo che non ne siano provvisoriamente sprovvisti,

#### 18. (Cauzione gratuita del servizio).

Il Cassiere Centrale e gli Economi Cassieri sono esonerati dal presentare cauzioni, ai sensi dell'articolo 73 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2240.

#### 19. (Pagamenti).

I pagamenti in favore dei creditori, da valere sul fondo cassa economale, vengono effettuati con le modalità e le prescrizioni previste ai precedenti artt. 16 e 17.

#### 20. (Compiti e responsabilità).

In quanto ai compiti ed alle responsabilità si applica la normativa di cui all'art. 12 del regolamento regionale 30 dicembre 1983, n. 1.

In particolare il Cassiere Centrale e gli Economi Cassieri sono personalmente responsabili delle somme ricevute in anticipazione sino a che non ne abbiano ottenuto legale scarico. Essi devono custodire in casseforti i valori di qualsiasi natura, evitando, sotto la propria responsabilità, di tenere giacenti segue Regolamento n. 1 in esse somme diverse da quelle autorizzate, le quali devono comunque essere assicurate contro il furto e l'incendio.

Il Cassiere Centrale e gli Economi Cassieri rispondono, inoltre, delle irregolarità dei pagamenti, della validità dei biglietti di banca e monete introitate, della identificabilità dei creditori e dei presentatori dei titoli e dei valori accolti, nonché della mancata conversione in numerario, di assegni, vaglia e simili in tempo utile. Fermo restando la responsabilità amministrativa e contabile, essi sono soggetti agli obblighi stabiliti dalle leggi civili a carico dei depositari.

Il Cassiere Centrale, l'Economo Cassiere Provinciale e gli Economi Cassieri devono essere assicurati, con spesa a carico del bilancio regionale, contro i rischi derivanti dal furto, incendio e rapina di titoli ed altri valori contabili contenuti nelle casseforti sino ad un valore massimo di lire 5.000.000, nonché a titolo personale quali portavalori.

#### 21. (Anticipazioni).

L'Ufficio Provveditorato ed Economato può effettuare anticipazioni, per le spese di competenza, oltre che in materia di missioni ai sensi dell'art. 31 della legge regionale 30 maggio 1980 n. 15, nei casi in cui l'anticipazione stessa sia disposta con provvedimento esecutivo di Giunta o sia riconosciuta necessaria da parte della Giunta regionale e nella gestione dei servizi di cui al precedente art. 2, per un più puntuale adempimento degli stessi.

A tal fine, con le modalità di cui al precedente art. 16, comma I', viene costituito apposito fondo mediante ordine di accreditamento, emesso a favore del dirigente dell'Ufficio Provveditorato ed Economato, su apposito capitolo «Anticipazioni connotanti.» in partite di giro-parte spesa - del bilancio dell'anno di

competenza.

Il fondo si estingue ogni anno per l'intero importo con emissione di riversare su apposito capitolo «Anticipazioni economali» in partite di giroparte entrata - a chiusura dell'esercizio finanziario.

Il Cassiere Centrale, ai sensi e con le modalità di cui al precedente art. 16, può emettere sul proprio fondo ordini di pagamento in favore dei soli Economi-Cassieri Provinciali per le finalità di cui ai precedenti commi.

L'anticipazione viene operata con ordini di pagamento provvisori emessi sull'apposito fondo.

Il recupero viene effettuato con reversale, contemporaneamente all'emissione del mandato sul capitolo di competenza.

#### 22. (Scritture).

Il Cassiere Centrale e gli Economi Cassieri devono tenere apposito giornale, nel quale registrare in rigoroso ordine cronologico, le anticipazioni, i pagamenti eseguiti ed i rimborsi ottenuti. Tali operazioni vanno annotate, inoltre, su apposito partitario distintamente per oggetto e stanziamento.

In base alle suddette registrazioni e previo riscontro delle giacenze, il Cassiere Centrale redige mensilmente un foglio di cassa, dal quale deve risultare la concordanza delle rimanenze effettive con quelle contabili.

Prima di essere posti in uso il giornale ed il partitario, se tenuti manualmente, debbono essere vidimati a norma di legge. 23. (Verifiche di cassa). - Il Cassiere Centrale dovrà predisporre alla fine di ogni bimestre la situazione di cassa che sarà verificata ed il relativo verbale sottoscritto dai dirigenti dei Settori Ragioneria e Provveditorato ed Economato. Questi ultimi possono congiuntamente in qualsiasi momento effettuare verifiche improvvisate alla Cassa Centrale.

La verifica deve essere inoltre effettuata ad ogni passaggio di cassa dall'uno all'altro funzionario, sia a seguito di temporanea assenza a qualsiasi causa dovuta, sia a seguito di definitiva sostituzione, in presenza del subentrante.

Nel caso, per un qualunque motivo, di assenza dall'ufficio del suo titolare, è disposto un verbale di consistenza alla presenza del subentrante e del dirigente di settore, nonché del Cassiere Centrale.

La verifica, oltre che al danaro, deve estendersi a tutti i valori di altra specie di cui i Cassieri siano consegnatari.

Alle verifiche alla Cassa degli Economi Cassieri intervengono il Cassiere Centrale che le esegue ed il dirigente del Settore o un suo delegato.

Di ogni verifica è redatto processo verbale in tanti esemplari quanti sono gli intervenuti che ne ricevono copia; altra copia va comunque trasmessa alla Ragioneria regionale ed alla Segreteria del competente Assessorato.

#### 24. (Ordinazioni particolari).

Rientra nelle competenze dell'Assessore preposto al Provveditorato ed Economato l'ordinazione ed il relativo pagamento di quadri entro il valore di lire 500.000, previo visto di congruità di una commissione composta da tre funzionari designati rispettivamente dal Presidente della Giunta regionale, dall'Assessore alla Cultura e dall'Assessore al Provveditorato ed Economato.

#### 25. (Degli economi cassieri in particolare).

Salvo che non sarà diversamente disciplinato dalla legge sull'organizzazione degli uffici e servizi regionali, gli Economi Cassieri sono incaricati anche delle funzioni di consegnatari dei beni mobili in dotazione agli

uffici centrali e periferici della Giunta, presso i quali prestano servizio.

LA COMMISSIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE CALABRIA

N. 246 Prot.

N. 8041824 Reg.

Seduta del 19 febbraio 1986

Vista la deliberazione del C.R. n. 63 del 5 febbraio 1986 avente per oggetto: Regolamento per la disciplina contabile concernente il funzionamento del servizio provveditorato ed economato;

Rilevato che il regolamento dispone, fra l'altro, all'art. 2 2' comma n. 1 la gestione delle spese: lettera e) per gettoni di presenza per il funzionamento di Consigli, Comitati e Commissioni; lettera 1) per tasse di rinnovo patenti di guida degli autisti; all'arte- 16 1' comma lettera b) il pagamento per l'acquisto di quadri; all'arte. 24 - ordinazioni di particolari, concernenti l'ordinazione ed il pagamento di quadri previa particolare procedura;

Considerato che le disposizioni predette dell'arte. 16 il comma lettera b) e dell'arte. 24, riguardano l'acquisto di arredi ornamentali, non strettamente pertinenti al funzionamento di uffici regionali, per cui, non possono essere comprese fra le spese di cui all'arte. 65 legge regionale n. 5/t978;

Ritenuto che gli altri rilievi meritano solo precisazioni;

Visto l'arte. 45 della legge 10 febbraio 1953, n. 62

#### DECIDE

di annullare le disposizioni suindicate concernenti l'ordinazione ed il pagamento di quadri per i motivi in narrativa. Di precisare che gli uffici regionali, qualunque sia la loro denominazione possono essere costituiti solo con legge regionale che le tasse di rinnovo patenti di guida di autisti regionali non possono gravare sul bilancio regionale secondo una recente autorevole giurisprudenza; che possono essere pagati i gettoni di presenza per il funzionamento di Consigli, Comitati, Commissioni, ma solo di quelli previsti esplicitamente da leggi regionali,

**Regione Emilia Romagna - LEGGE 29 dicembre 2009, n. 28 recante: "INTRODUZIONE DI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE"**

Bollettino Ufficiale n. 228 del 29 dicembre 2009

**Art. 1**  
*Finalità*

1. In attuazione delle indicazioni contenute nella Comunicazione della Commissione Europea 18 giugno 2003, n. 302, Politica integrata dei prodotti - Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale", e nel programma Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica con deliberazione 2 agosto 2002, n. 57 e del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, anche detto Piano nazionale d'azione sul Green Public Procurement (PAN GPP), approvato con decreto ministeriale 11 aprile 2008, le stazioni appaltanti della pubblica amministrazione e la centrale di committenza, costituita ai sensi della legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione), introducono nelle procedure di acquisto criteri di sostenibilità ambientale (GPP - Green Public Procurement) rivolti ad orientare i consumi pubblici alla riduzione dell'impatto sulle risorse naturali, a migliorare le prestazioni ambientali dei beni e servizi disponibili sul mercato ed a diffondere modelli di comportamento responsabile nei confronti dell'ambiente.

**Art. 2**  
*Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici*

1. Nel Programma regionale per la tutela dell'ambiente, denominato Piano d'azione ambientale, di cui all'articolo 99 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale), sono contenuti i criteri per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici di cui all'articolo 1. Nel rispetto del Piano di cui all'articolo 1, la Regione introduce i criteri più avanzati di sostenibilità ambientale.

2. La Regione promuove e sostiene, attraverso l'emanazione di linee guida, i Piani d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici dei Comuni, delle Province, delle Unioni dei Comuni e degli altri enti pubblici, finalizzati ad orientare le rispettive stazioni appaltanti all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi, vincolando la concessione di eventuali incentivi alla predisposizione dei piani stessi.

3. La Regione, le Province e i Comuni, con l'eccezione di quelli con popolazione residente inferiore ai cinquemila abitanti, approvano entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di forniture di beni e servizi.

4. L'Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici - Intercent-ER elabora la propria programmazione annuale coerentemente con gli obiettivi dei piani di azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici di cui al comma 2.

5. La Regione, le Province, le Unioni dei Comuni e i Comuni attuano quanto previsto dalla presente legge anche attraverso il sistema regionale centralizzato degli acquisti gestito da Intercent-ER.

6. Le misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi si basano sui criteri di cui all'articolo 1, comma 1126, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007):

- a) riduzione dell'uso delle risorse naturali;
- b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili;
- c) riduzione della produzione di rifiuti;
- d) riduzione delle emissioni inquinanti;
- e) riduzione dei rischi ambientali.

A questi criteri si aggiunge quello della implementazione delle tecniche di riciclo e riutilizzo dei rifiuti e dell'acquisto di prodotti agroalimentari tipici e biologici, il cui intero ciclo di produzione sia realizzato in Emilia-Romagna.

7. Nelle procedure d'acquisto, la Regione applica i "criteri ambientali minimi" fissati, per le categorie merceologiche indicate dall'articolo 1, comma 1127, della legge n. 296 del 2006, con decreti del Ministro dell'Ambiente, in applicazione del PAN GPP. L'applicazione dei "criteri ambientali minimi" si realizza perseguendo gli obiettivi di sostenibilità ambientale più elevati. In attuazione delle indicazioni specifiche eventualmente elaborate in riferimento a ciascun settore di intervento, come previsto dal PAN GPP, la Regione provvede ad implementare ulteriori criteri o performance ambientali più avanzate.

**Art. 3**  
*Monitoraggio*

1. La Giunta regionale elabora e trasmette all'Assemblea legislativa una relazione annuale sullo stato dell'introduzione degli strumenti di GPP nel territorio regionale.

**Art. 4**  
*Norma finanziaria*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con i fondi stanziati nelle unità previsionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale, anche apportando le eventuali modificazioni che si rendessero necessarie o con l'istituzione di apposite unità previsionali di base e relativi capitoli, che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).



*CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA PUGLIA*

1

**LEGGE REGIONALE 01 AGOSTO 2006, N. 23**

“Norme regionali per la promozione degli acquisti pubblici ecologici e per l’introduzione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche”.



*CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA PUGLIA*

2

**LEGGE REGIONALE**

“Norme regionali per la promozione degli acquisti pubblici ecologici e per l’introduzione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche”.

Il Consiglio regionale  
ha approvato la seguente legge:

**TITOLO I  
PRINCIPI, FINALITA' E STRUMENTI**

**Art. 1  
(Oggetto)**

1. La Regione Puglia, con la presente legge, detta norme per promuovere l’introduzione di criteri di eco-efficienza e sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, in attuazione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (articolo 3, numero 6), nel rispetto dei principi di tutela dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile e dei principi di diritto comunitario e nazionale che disciplinano gli appalti pubblici, in ossequio agli articoli 4 e 19 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), e del decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio 8 maggio 2003, n. 203 (Norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30 per cento del fabbisogno medesimo), e relative circolari esplicative.





*CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA PUGLIA*

3

**Art. 2**  
*(Finalità)*

1. Le disposizioni della presente legge perseguono le seguenti finalità:
  - a) adozione della politica comunitaria del “green public procurement” (acquisti verdi della pubblica amministrazione) quale sistema di orientamento dei consumi pubblici verso beni e servizi ambientalmente preferibili, che comportino, altresì, un vantaggio economico per l’amministrazione pubblica, tenendo conto dei costi sostenuti lungo l’intero ciclo di utilizzo del prodotto o del servizio;
  - b) riduzione degli impatti ambientali dei prodotti e servizi utilizzati dalle amministrazioni pubbliche;
  - c) riduzione del consumo di risorse naturali non rinnovabili, riduzione della produzione di rifiuti, incentivazione e utilizzo di materiali recuperati o riciclati post-consumo;
  - d) promozione della diffusione di tecnologie e tecniche eco-compatibili, di sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale e sistemi pubblici di etichettatura ecologica dei prodotti;
  - e) riduzione dei rischi ambientali mediante la progressiva limitazione, sostituzione o eliminazione dell’acquisto di prodotti tossici, pericolosi o di difficile smaltimento o comunque a significativo impatto ambientale;
  - f) promozione a livello regionale e locale di attività d’informazione e sensibilizzazione alla problematica degli acquisti ecologici, di modelli di consumo più responsabili nei confronti dell’ambiente da parte dei soggetti pubblici, delle imprese e dei cittadini.
  
2. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1 la Regione adotta i provvedimenti di propria competenza e, in particolare, promuove iniziative e azioni nei confronti di altri soggetti pubblici e privati, anche mediante la stipula di apposite intese, accordi e convenzioni, organizza campagne promozionali, convegni e ogni altra iniziativa di carattere divulgativo al fine di favorire la conoscenza delle problematiche relative all’eco-compatibilità della spesa pubblica .

**Art. 3**  
*(Ambito soggettivo di applicazione)*

1. Le norme della presente legge si applicano alla Regione, alle Province, ai Comuni con popolazione residente non inferiore a 5 mila abitanti, alle società a capitale



*CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA PUGLIA*

4

prevalentemente pubblico da essi partecipati, ai concessionari di pubblici servizi, nonché agli altri enti, istituti e aziende dipendenti o soggette alla vigilanza degli stessi, che operano nel territorio regionale.

Art. 4

*(Piano d'azione per gli acquisti verdi)*

1. Ferma restando l'immediata operatività delle disposizioni di cui al d.m. ambiente e tutela del territorio 203/2003 e relative circolari esplicative, le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3 approvano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione dei criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di beni e servizi e volto a conseguire l'obiettivo di riconversione al termine del triennio di almeno il 30 per cento delle proprie forniture.
2. Nella definizione del Piano di cui al comma 1, le amministrazioni tengono conto dei seguenti obiettivi generali:
  - a) ottimizzazione della resa del prodotto o servizio;
  - b) riduzione dell'uso di risorse naturali;
  - c) riduzione della produzione dei rifiuti;
  - d) riduzione dell'emissione di inquinanti;
  - e) riduzione dei rischi ambientali.
3. Il Piano individua e seleziona i settori di intervento e il relativo ordine di priorità, definisce gli obiettivi specifici da conseguire in ciascun settore o categoria merceologica di intervento al termine del triennio.
4. Le amministrazioni provvedono con cadenza annuale al monitoraggio circa lo stato di attuazione del Piano.



**CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA PUGLIA**

5

**TITOLO II  
INTRODUZIONE DEI CRITERI AMBIENTALI NEI PUBBLICI APPALTI**

**Art. 5**

*(Clausole ambientali nei bandi e nei capitolati pubblici)*

1. Nel rispetto della normativa comunitaria e statale vigente in materia di appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici inseriscono nei bandi di gara e nei capitolati d'oneri per appalti pubblici di opere, forniture e servizi specifiche prescrizioni per l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di gara, tenuto conto delle priorità, degli indirizzi e degli obiettivi definiti nel Piano d'azione di cui all'articolo 4.

**Art. 6**

*(Oggetto dell'appalto)*

1. Nelle specifiche tecniche che concorrono a definire le caratteristiche tecniche dell'oggetto del contratto d'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono includere caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o requisiti funzionali, quali un determinato metodo di produzione e/o gli effetti ambientali specifici di gruppi di prodotti o servizi. Tali prestazioni o requisiti devono essere sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni appaltanti di aggiudicare la gara.

2. Ai fini di cui al comma 1 è possibile fare riferimento alle specifiche dettagliate o parti di queste, quali definite dalle etichettature ecologiche europee (Ecolabel), sovranazionali o nazionali, o da qualsiasi altra ecoetichettatura anche privata conforme alla normativa comunitaria, purché:

- a) esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;
- b) i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche;
- c) le etichettature siano adottate mediante un processo cui possano partecipare gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali e siano accessibili a tutte le parti interessate.

3. Le amministrazioni aggiudicatrici possono precisare che per i prodotti o servizi muniti di etichettatura ecologica si presume la conformità alle specifiche tecniche



*CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA PUGLIA*

6

definite nel capitolato d'oneri, ma deve essere altresì consentita la possibilità di provare tale conformità con qualsiasi altro mezzo di prova equivalente, quale la documentazione tecnica del fabbricante o una relazione valutativa di un organismo riconosciuto.

4. Negli appalti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è possibile il ricorso a varianti che, nel rispetto delle condizioni minime richieste per l'oggetto dell'appalto, integrino altresì nell'offerta considerazioni ambientali, a condizione che tale possibilità sia espressamente indicata nel bando o nel capitolato.

*Art. 7*

*(Capacità tecniche dei concorrenti e misure di gestione ambientale)*

1. Qualora la natura dell'appalto lo richieda, le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere, tra i requisiti necessari a comprovare la capacità tecnica dei concorrenti, le specifiche esperienze dell'impresa concorrente in campo ambientale e/o l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore applicherà durante la realizzazione dell'appalto.

2. Nei casi di cui al comma 1, le amministrazioni fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee e internazionali relative alla certificazione (EN ISO 14001). Le amministrazioni sono tenute a riconoscere e accettare i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri o ogni altro tipo di prova prodotta dai concorrenti idonea a dimostrare che le misure applicate assicurano analoghi livelli di protezione ambientale.

*Art. 8*

*(Criteri di aggiudicazione dell'appalto)*

1. Negli appalti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le amministrazioni appaltanti possono prevedere considerazioni ambientali



*CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA PUGLIA*

7

tra i criteri di valutazione dell'offerta.

*Art. 9  
(Esecuzione dell'appalto)*

1. Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni specifiche fondate su considerazioni ambientali in ordine alle modalità di esecuzione dell'appalto, purché compatibili con il diritto comunitario e purché siano espressamente precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri.

*Art. 10  
(Disposizioni finali)*

1. L'osservanza delle disposizioni di cui alla presente legge costituisce condizione preferenziale per accedere a finanziamenti o erogazioni di contributi regionali destinati a consentire interventi in campo ambientale.
2. L'entità dei finanziamenti è commisurata al raggiungimento dell'obiettivo di riconversione di cui all'articolo 4, comma 1.
3. Sono fatti salvi gli obblighi derivanti da bandi di gara e contratti rispettivamente indetti e stipulati prima della data di entrata in vigore della presente legge.

*Art. 11  
(Norma finanziaria)*

1. L'onere riveniente dalla presente legge, pari a euro 15 mila, trova copertura



*CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA PUGLIA*

8

finanziaria sul capitolo di nuova istituzione finanziato dalle economie, ai sensi dell'articolo 93 della legge regionale 16 novembre 2001, n. 28 (Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli), del capitolo residui di stanziamento n. 611067/2003 avente la seguente declaratoria "Iniziativa regionali per la promozione degli acquisti pubblici ecologici".

2. La spesa corrente di cui al comma 1, finalizzata all'avviamento della presente legge, si sviluppa esclusivamente nell'esercizio finanziario 2006.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO  
(Pietro Pepe)

IL SEGRETARIO GENERALE DEL CONSIGLIO  
(Renato Guaccero)

IL DIRIGENTE DEL  
SETTORE AULA E RESOCONTAZIONE  
(Silvana Vernola)



*CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA PUGLIA*

9

E' estratto del verbale della seduta del 25 luglio 2006 ed è conforme al testo deliberato dal Consiglio regionale.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO  
(Pietro Pepe)

IL SEGRETARIO GENERALE DEL CONSIGLIO  
(Renato Guaccero)

IL DIRIGENTE DEL  
SETTORE AULA E RESOCONTAZIONE  
(Silvana Vernola)